

ZÉRO CORRUPTION PLUS D'INTÉGRITÉ

Hautes fonctions de l'exécutif au sein des
gouvernements centraux et services répressifs

LES PRINCIPES CLÉS, LES GRANDES TENDANCES ET LES PRINCIPAUX DÉFIS



GRECO
L'Organe anticorruption
du Conseil de l'Europe

**GROUPE D'ÉTATS
CONTRE LA CORRUPTION**
Cinquième cycle d'évaluation

CINQUIÈME CYCLE D'ÉVALUATION DU GRECO

Hautes fonctions de l'exécutif
au sein des gouvernements
centraux et services répressifs

LES PRINCIPES CLÉS, LES GRANDES
TENDANCES ET LES PRINCIPAUX DÉFIS

La reproduction d'extraits (jusqu'à 500 mots) est autorisée, sauf à des fins commerciales, tant que l'intégrité du texte est préservée, que l'extrait n'est pas utilisé hors contexte, ne donne pas d'informations incomplètes ou n'induit pas le lecteur en erreur quant à la nature, à la portée et au contenu de ce texte. Le texte source doit toujours être cité comme suit : « © Conseil de l'Europe, année de publication ». Pour toute autre demande relative à la reproduction ou à la traduction de tout ou partie de ce document, veuillez vous adresser à la Direction de la communication, Conseil de l'Europe (F-67075 Strasbourg Cedex), ou à publishing@coe.int.

Toute autre correspondance relative à ce document doit être adressée au GRECO Secretariat, Directorate General Human Rights and Rule of Law, Conseil de l'Europe, F-67075 Strasbourg Cedex

Conception de la couverture et mise en page :
Service de la production des documents et des publications (SPDP), Conseil de l'Europe

Cover photo/image: ©Shutterstock
Photos: GRECO

© Conseil de l'Europe, juin 2025
Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

CONTENTS

AVANT-PROPOS	5
INTRODUCTION	7
Méthodologie et approche	7
À propos de cette étude	10
PREMIÈRE PARTIE : APERÇU DU CINQUIÈME CYCLE D'ÉVALUATION	11
DEUXIÈME PARTIE : HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX	17
Les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif et l'importance de l'intégrité au plus haut niveau	17
Politique de lutte contre la corruption et de promotion de l'intégrité	20
Cadre juridique	20
Conseillers et conseillères politiques	21
Élaboration des politiques, planification, analyse des risques et mécanismes institutionnalisés de mise en œuvre	23
Principes éthiques et règles de conduite	24
Conseils, formation et sensibilisation	27
Recrutement, contrôles d'intégrité et conditions de service	29
Transparence et surveillance des activités exécutives du gouvernement central	31
Accès aux informations contenues dans les documents administratifs	31
Transparence du processus législatif	33
Tiers et lobbyistes	35
Mécanismes de contrôle	36
Conflits d'intérêts	37
Récusation ou abstention	38
Déclaration <i>ad hoc</i>	39
Interdiction ou limitation de certaines activités	39
Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers	39
Cadeaux	40
Restrictions applicables après la cessation des fonctions	40
Déclarations de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts	41
Obligations de déclaration	41
Mécanismes de contrôle	43
Mécanismes visant à rendre des comptes et à caractère répressif	44
Procédures pénales et immunités	44
Mécanismes à caractère répressif non pénaux	45
TROISIÈME PARTIE : LES SERVICES RÉPRESSIFS	47
Confiance du public dans les services répressifs	47
Politique de lutte contre la corruption et de promotion de l'intégrité	49
Stratégie de lutte contre la corruption fondée sur les risques et sa mise en œuvre	49
Indépendance opérationnelle, parrainage et syndicats	50
Accès à l'information et communication	52
Code de conduite	52
Conseils, formation et sensibilisation	53
Recrutement, carrière et conditions de service	56
Recrutement, nomination, avancement et licenciement	56
Contrôles d'intégrité et rotation	57
Ressources, salaires et primes du personnel	59
Parité hommes-femmes	60
Conflits d'intérêts, activités accessoires et restrictions applicables après la cessation des fonctions	61
Conflit d'intérêts	62
Activités professionnelles accessoires	62
Restrictions applicables après la cessation des fonctions	63
Cadeaux et déclaration de patrimoine, de revenus et d'intérêts financiers	65
Cadeaux	65
Déclaration de patrimoine, de revenus et d'intérêts financiers	66
Mécanismes de contrôle interne	66
Un contrôle interne plus strict et plus systématique	67
Ressources et indépendance des structures spéciales de contrôle interne	67

Transparence et obligation de rendre des comptes	68
Obligations de signalement et protection des lanceurs d'alerte	68
Obligation de signalement	70
Canaux internes/externes de signalement	70
Renforcer la protection des lanceurs et lanceuses d'alerte	70
Orientations et formations spécifiques pour tous les niveaux hiérarchiques et toutes les chaînes de commandement	70
Mesures contre les représailles	71
Organe de contrôle indépendant	71
Statistiques sur les signalements et exemples de modèles de protection efficaces/inefficaces	71
Plaintes du public, procédures de recours et sanctions	71
Enquêtes autonomes sur les plaintes	72
Revoir le régime disciplinaire en excluant toute possibilité pour un supérieur hiérarchique de statuer seul	72
Le traçage et la publication d'informations sur les plaintes déposées contre la police	72
Un point d'entrée unique pour le dépôt de plainte, l'identification des policiers et la diffusion des règles d'intégrité applicables à la police	73
Définition claire des infractions et approche disciplinaire cohérente	73
CONCLUSIONS	75
Des tendances similaires et divergentes	75
Défis et progrès : bilan intermédiaire	77
Personnes chargées de hautes fonctions de l'exécutif au sein des gouvernements centraux : état d'avancement de la mise en œuvre	77
Services répressifs : état d'avancement de la mise en œuvre	81
Analyse comparative des progrès de mise en œuvre dans le cadre du Cinquième Cycle d'Évaluation	84
La voie à suivre	85

AVANT-PROPOS

Le GRECO est l'organe de suivi de la lutte contre la corruption du Conseil de l'Europe. Il réunit les 46 États membres du Conseil de l'Europe, le Kazakhstan et les États-Unis d'Amérique. Il s'acquitte de sa mission en évaluant le respect par ces États des normes anticorruption du Conseil de l'Europe et la mesure dans laquelle elles sont intégrées dans les textes législatifs et réglementaires et effectivement mises en œuvre dans la pratique.

La corruption est un problème omniprésent pour l'État de droit, la démocratie et la justice sociale. Elle sape la confiance du public dans les institutions, fausse les règles de la concurrence et entrave le développement économique et social. Face aux formes de plus en plus sophistiquées que prend la corruption, la nécessité de disposer d'institutions solides, transparentes et responsables devient plus cruciale que jamais.

C'est avec une grande satisfaction que nous présentons cette étude consacrée au Cinquième Cycle d'Évaluation. Ce cycle, axé sur l'examen des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs, marque une étape importante dans le soutien sans faille apporté par le GRECO aux États membres pour les aider à renforcer l'efficacité et la transparence des cadres de leur secteur public ainsi que l'obligation de rendre des comptes. Les actes du gouvernement central et des services répressifs jouent un rôle déterminant dans le renforcement ou l'affaiblissement de la confiance du public et des fondements mêmes d'une société juste. Il est donc extrêmement important d'évaluer de manière approfondie la manière dont ces institutions garantissent l'intégrité et préviennent la corruption. En mettant en lumière les principales pratiques de gouvernance, le Cinquième Cycle d'Évaluation met l'accent sur deux piliers fondamentaux du service public et vise à garantir que les ministres, les hauts responsables et les agents chargés de l'application de la loi agissent avec intégrité, appliquent et font respecter la loi de manière équitable, et opèrent en totale conformité avec les normes internationales de lutte contre la corruption.

La présente étude fournit une analyse complète des progrès réalisés, des défis rencontrés et des domaines qui nécessitent une attention particulière. Elle souligne à la fois les succès et les lacunes dans la mise en œuvre des mesures de lutte contre corruption et offre des informations utiles aux responsables politiques, aux praticiennes et praticiens et à la société civile. Les conclusions de cette étude ne sont pas seulement le reflet des actions passées, mais constituent aussi une feuille de route pour l'avenir.

Nous tenons à exprimer notre gratitude à toutes celles et ceux qui ont contribué à ce précieux travail, à savoir les auteurs de l'étude Elena Koncevičiūtė et Laura Ștefan ainsi que le Secrétariat du GRECO, qui a supervisé la préparation de cette étude et guidé le processus de rédaction – en particulier, Laura Sanz-Levia, Secrétaire exécutive adjointe du GRECO, et Victoria Cherniychuk, conseillère juridique principale.

David MEYER
Président du GRECO

Marin MRČELA
Ancien Président du GRECO
(2011-2024)

Strasbourg, juin 2025

INTRODUCTION

Le GRECO a lancé son Cinquième Cycle d'Évaluation en mars 2017. Ce cycle porte sur deux catégories d'institutions : les gouvernements centraux, y compris les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE), et les services répressifs. Ces deux groupes d'agents publics ont des compétences et des attributions différentes, mais leur capacité à gérer les risques de corruption interne est essentielle au fonctionnement de nos démocraties et à la protection des droits humains.

En choisissant ce thème, les États membres du GRECO ont reconnu l'importance de prévenir la corruption au plus haut niveau, où l'intégrité et la volonté politique de lutter effectivement contre la corruption doivent être clairement démontrées dans tous les aspects du comportement des dirigeantes et dirigeants afin de préserver et/ou de regagner la confiance de la population indispensable au fonctionnement de nos démocraties. En outre, si les services répressifs constituent la pierre angulaire de la lutte contre la corruption, il leur faut connaître les facteurs de risque spécifiques associés à leur travail qui peuvent survenir en cas d'abus de leurs pouvoirs pour lutter contre la criminalité ou si leur intégrité est compromise, et y remédier.

Alors que le GRECO s'engage sur un nouveau terrain en étendant son contrôle à deux piliers du pouvoir exécutif de l'État, le Cinquième Cycle d'Évaluation s'inscrit dans la continuité du Quatrième Cycle d'Évaluation, qui portait sur les questions de prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs. Le Cinquième Cycle d'Évaluation s'appuie aussi sur tous les travaux antérieurs du GRECO, en particulier l'attention portée dès le Premier Cycle d'Évaluation à l'indépendance des organes nationaux qui participent à la prévention de la corruption et à la lutte contre ce phénomène et aux moyens mis à leur disposition, puis l'examen de l'administration publique et de la corruption lors du Deuxième Cycle d'Évaluation et l'étude de la corruption et du financement de la vie politique lors du Troisième Cycle d'Évaluation.

Méthodologie et approche

Pour le Cinquième Cycle d'Évaluation, le GRECO a suivi son approche habituelle. Les pays à évaluer ont rempli un questionnaire thématique¹. Les équipes d'évaluation du GRECO (EEG), composées d'experts nommés par le GRECO et assistées par le Secrétariat du GRECO, ont effectué des visites sur place pour examiner la situation et rédiger des rapports émaillés de recommandations. Les EEG ont évalué la situation propre à chaque pays, en tenant compte des différents systèmes juridiques, politiques et constitutionnels et des contextes nationaux, en particulier les antécédents en matière de corruption et l'exposition au risque. Les EEG se sont appuyées sur une série d'enquêtes internationales et locales pour définir les domaines susceptibles de nécessiter une attention particulière.

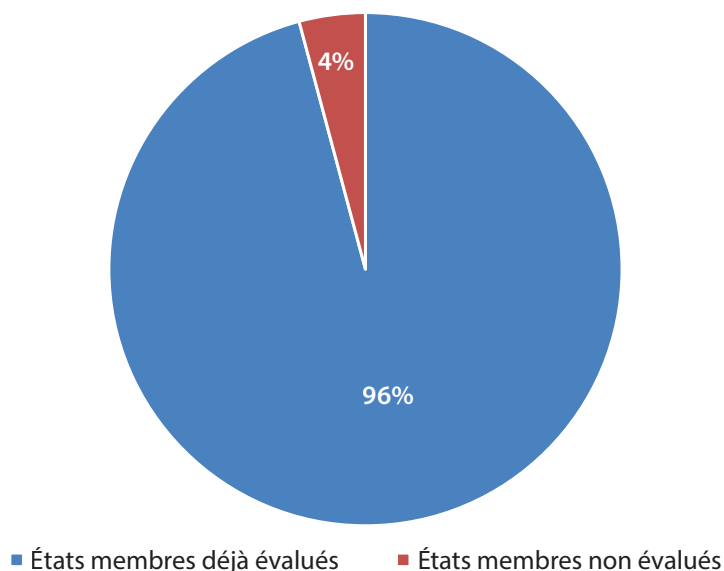
1. La liste détaillée des textes de référence et documents de normes pertinents ainsi que le questionnaire utilisé par le GRECO pour le Cinquième Cycle d'Évaluation sont disponibles sur le site internet du GRECO : <https://www.coe.int/fr/web/greco/round5/reference-texts>.

Les rapports de pays décrivent la structure et le fonctionnement de chaque catégorie examinée, en précisant le contexte et le fondement des recommandations. Les recommandations, élaborées sur la base des instruments internationaux et des normes applicables à la mission de lutte contre la corruption du GRECO, s'appuient sur les informations fournies et recueillies sur place et sont donc adaptées aux besoins réels et à la situation générale du pays concerné. En d'autres termes, comme le précise le questionnaire, l'absence d'un élément (par exemple, un organe spécifique chargé de vérifier l'existence des conflits d'intérêts) ne conduit pas nécessairement à une recommandation de combler cette « lacune ».

Chaque rapport a été examiné en détail par le GRECO en séance plénière avant d'être adopté. La plénière est un organe décisionnel qui demande à être convaincu, tant par le pays examiné que par les équipes d'évaluation, que le rapport est juste, méritoire, cohérent et pleinement conforme aux normes, dans son ensemble et dans les moindres détails. Il s'agit du dernier contrôle qualité du processus d'évaluation par les pairs.

Entre mars 2017 et décembre 2024, le GRECO a examiné et adopté les Rapports d'Évaluation du Cinquième Cycle pour 46 de ses 48 États membres². Les deux pays qui n'ont pas encore fait l'objet d'une évaluation dans le cadre du Cinquième Cycle d'Évaluation sont l'Ukraine et le Kazakhstan.

Pourcentage d'États membres examinés pendant le Cinquième Cycle d'Évaluation



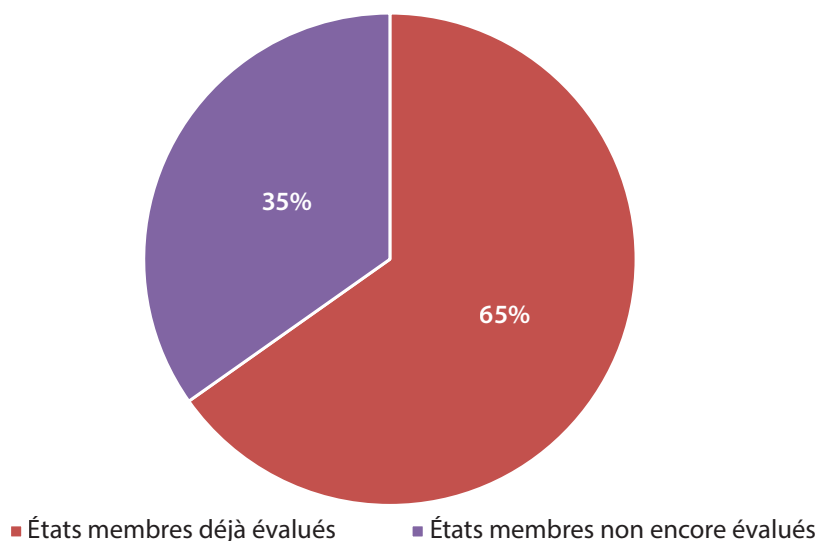
La qualité des rapports dépend dans une large mesure du professionnalisme des expertes et experts, de l'engagement du Secrétariat du GRECO, de la conduite des discussions plénières par le Président du GRECO, de la vigilance de la plénière et, surtout, de l'ouverture du pays examiné et de son degré d'engagement à effectuer les changements nécessaires. L'influence ultime du GRECO se traduit sans aucun doute par la mise en œuvre effective des recommandations dans chacun de ses États membres.

Conformément à la pratique observée par le GRECO, les recommandations s'adressent aux autorités nationales, auxquelles il revient de désigner les institutions ou organes chargés de prendre les mesures requises. Les pays rendent compte des dispositions prises pour mettre en œuvre les recommandations du GRECO dans un délai de 18 mois suivant l'adoption du rapport d'évaluation. Leurs progrès respectifs sont ensuite évalués par le GRECO dans le cadre d'une procédure de conformité distincte.

En décembre 2024, sur les 46 pays qui ont fait l'objet d'une évaluation du Cinquième Cycle, 30 ont été évalués dans le cadre de la procédure de conformité.

2. États membres du GRECO par date d'adhésion : Allemagne, Belgique, Bulgarie, Chypre, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Irlande, Islande, Lituanie, Luxembourg, République slovaque, Roumanie, Slovénie, Suède (membres fondateurs – 1/05/1999) ; Pologne (20/05/1999), Hongrie (9/07/1999), Géorgie (16/09/1999), Royaume-Uni (18/09/1999), Bosnie-Herzégovine (25/02/2000), Lettonie (27/05/2000), Danemark (3/08/2000), États-Unis d'Amérique (20/09/2000), Macédoine du Nord (7/10/2000), Croatie (2/12/2000), Norvège (6/01/2001), Albanie (27/04/2001), Malte (11/05/2001), République de Moldova (28/06/2001), Pays-Bas (18/12/2001), Portugal (1/01/2002), Tchéquie (9/02/2002), Serbie (1/04/2003), Türkiye (1/01/2004), Arménie (20/01/2004), Azerbaïdjan (1/06/2004), Andorre (28/01/2005), Ukraine (1/01/2006), Monténégro (6/06/2006), Suisse (1/07/2006), Autriche (1/12/2006), Italie (30/06/2007), Monaco (1/07/2007), Liechtenstein (1/01/2010), Saint-Marin (13/08/2010), Kazakhstan (16/01/2020). La Fédération de Russie et le Bélarus ont respectivement cessé d'être membres du GRECO à compter du 1^{er} juillet 2023 et du 1^{er} mai 2024.

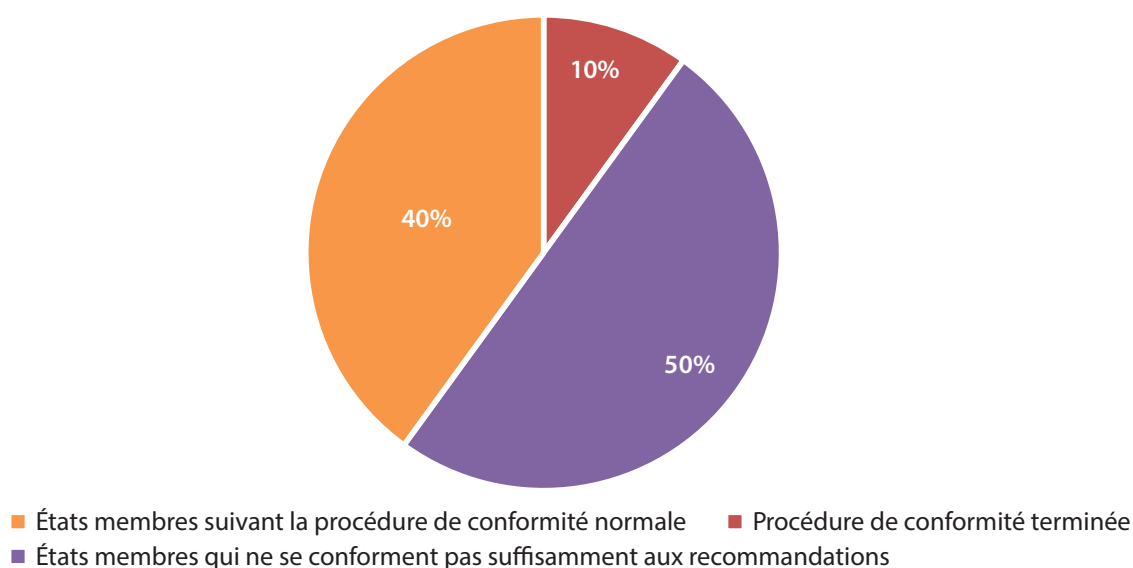
Pourcentage d'États membres évalués dans le cadre de la procédure de conformité



L'évaluation qui vise à déterminer si une recommandation a été mise en œuvre de manière satisfaisante, si elle a été partiellement mise en œuvre ou si elle n'a pas été mise en œuvre repose sur le rapport de situation et les documents justificatifs communiqués par l'État membre examiné. Si toutes les recommandations n'ont pas été mises en œuvre, le GRECO réexamine l'état d'avancement dans un nouveau délai de 18 mois. Les rapports de conformité adoptés par le GRECO comprennent également une conclusion générale sur la mise en œuvre de toutes les recommandations, l'objectif étant de déterminer s'il doit être mis fin ou non à la procédure de conformité pour l'État membre en question. Si le GRECO estime que d'autres mesures sont nécessaires, il peut demander des informations complémentaires dans un délai de 12 mois deux fois. Pour les membres dont le niveau de conformité est jugé insuffisant, le règlement intérieur du GRECO prévoit des mesures graduées qui dépassent l'obligation de soumettre des rapports plus fréquents. Ces mesures vont de l'envoi de lettres officielles aux autorités de haut niveau et, en dernier ressort, à la publication d'un constat de non-conformité. Les mesures prises à l'égard des membres défaillants doivent être guidées par les principes suivants : égalité de traitement entre les membres du GRECO ; approche proportionnée dans le traitement des membres défaillants ; approbation par la plénière des mesures à prendre tout en permettant une certaine flexibilité quant à leur application et au délai pour ce faire.

La procédure de conformité pour le Cinquième Cycle d'Évaluation est en cours. Le GRECO a adopté les premiers rapports de conformité en octobre 2020. En décembre 2024, sur les 30 États membres qui ont entamé la procédure de conformité, seuls trois l'ont achevée et quinze se sont vu signifier un « niveau de conformité insuffisant ». Ces constatations illustrent la complexité des recommandations faites aux États membres dans le cadre de ce cycle.

Progression des États membres dans la procédure de conformité du Cinquième Cycle



Le processus d'évaluation par les pairs du GRECO – examiner, recommander, rendre compte (conformité) – est dynamique et encourage les États membres à approfondir leur engagement envers des normes communes, en veillant à ce qu'elles fassent autorité et puissent évoluer au fil du temps. Cette approche est particulièrement importante dans le domaine de la prévention de la corruption qui repose sur l'instauration et le maintien d'une culture de l'intégrité dans l'ensemble des fonctions et activités du gouvernement et qui ne peut être réalisée par des mesures répressives uniquement.

Comme pour le Quatrième Cycle d'Évaluation, le Cinquième Cycle d'Évaluation a abordé les questions de prévention de la corruption et de promotion de l'intégrité pour les deux groupes étudiés (hautes fonctions de l'exécutif des gouvernements centraux et services répressifs) en examinant les thèmes prioritaires suivants :

- ▶ la politique de lutte contre la corruption et de promotion de l'intégrité fondée sur l'évaluation des risques ;
- ▶ les principes éthiques et les règles de conduite ;
- ▶ les activités de sensibilisation (y compris la formation et les conseils à titre confidentiel) ;
- ▶ les conflits d'intérêts ;
- ▶ l'interdiction ou la restriction de certaines activités (y compris les incompatibilités, les activités accessoires, les cadeaux et les restrictions applicables après la cessation des fonctions) ;
- ▶ la déclaration du patrimoine, des revenus, du passif et des intérêts ;
- ▶ le respect des règles applicables.

Ce cadrage de l'évaluation a permis aux EEG de s'interroger sur les efforts déployés par les parties prenantes et les résultats obtenus, mais aussi de cerner d'éventuelles lacunes et de formuler des recommandations en vue d'améliorations. Les recommandations ont essentiellement porté sur des mesures destinées à encourager l'autoréglementation, à préciser les règles et les limites, à améliorer le contrôle et à garantir que des sanctions sont effectivement appliquées le cas échéant.

À propos de cette étude

La présente étude, qui suit la même structure que le processus d'évaluation, donne un aperçu des résultats du Cinquième Cycle d'Évaluation. Chacun des deux groupes est examiné en fonction de sa place dans un contexte national et démocratique plus large, en gardant à l'esprit l'équilibre qu'il convient d'atteindre entre plusieurs principes fondamentaux, à savoir : promouvoir la transparence et protéger le respect de la vie privée ; gagner la confiance et prendre ses responsabilités ; encourager les bons comportements et faire respecter les règles.

L'objectif de cette étude est de systématiser et d'analyser la richesse des informations contenues dans les Rapports d'Évaluation et de Conformité du Cinquième Cycle. L'étude utilisera notamment ces informations pour :

- ▶ recenser et présenter les principes directeurs et les questions clés analysés par le GRECO dans les domaines examinés ;
- ▶ décrire les tendances et les modalités de mise en œuvre des recommandations du GRECO ;
- ▶ fournir des exemples de bonnes pratiques ;
- ▶ mettre en évidence les principaux défis et sujets de préoccupation.

La présente étude vise également à enrichir la base de connaissances du GRECO et à encourager toutes les personnes intéressées par la prévention de la corruption à étudier de plus près les moyens et solutions que les principaux responsables au sein des grandes institutions démocratiques devraient utiliser pour préserver l'intégrité des services publics qu'ils fournissent. Elle a aussi pour objet d'aider les principaux responsables eux-mêmes en cernant les tendances et les pratiques susceptibles de renforcer leurs capacités à prévenir la corruption dans leurs rangs. Les États membres du GRECO sont invités à fournir toutes les ressources nécessaires pour agir efficacement en ce sens.

La première partie donne un aperçu de l'évaluation menée pour les deux groupes examinés.

La deuxième partie passe en revue les principales tendances et conclusions relatives aux hautes fonctions de l'exécutif des gouvernements centraux.

La troisième partie examine les conclusions tirées et les recommandations formulées à l'intention des services répressifs.

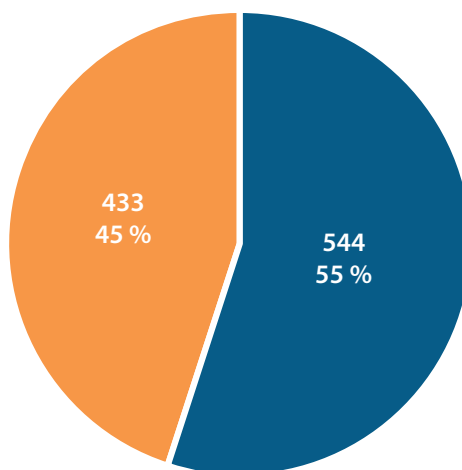
L'étude se termine par un résumé des principales tendances, un bilan intermédiaire et quelques observations finales.

PREMIÈRE PARTIE : APERÇU DU CINQUIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Le Cinquième Cycle d'Évaluation s'inscrit dans la continuité du Quatrième Cycle d'Évaluation, qui s'articulait autour du leitmotiv selon lequel le principe d'intégrité devait être assimilé et perçu comme tel par les parlementaires, les juges et les procureurs et procureurs. Le Cinquième Cycle reprend le même thème en examinant deux groupes d'agents : les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif, qui doivent faire preuve d'une conduite et d'une direction irréprochables, et les membres des services répressifs, qui sont censés respecter les normes les plus strictes en matière de lutte contre la corruption tout en ayant le pouvoir de contraindre les autres à obéir ou à respecter la loi.

Tout au long du Cinquième Cycle d'Évaluation, les enquêtes indépendantes basées sur la perception montrent que le niveau de confiance du public dans la classe politique est faible dans beaucoup d'États membres du GRECO. Une majorité pense que le paiement et la perception de pots-de-vin et l'abus de pouvoir à des fins personnelles sont des pratiques répandues parmi les responsables politiques et qu'un lien trop étroit entre les affaires et la politique conduit à la corruption. De nombreux Européens et Européennes sont pessimistes à l'égard des mesures prises par leurs gouvernements pour lutter efficacement contre la corruption. Dans le même temps, la police reste l'institution à laquelle le public fait le plus confiance pour traiter les affaires de corruption³. Si les perceptions ne sont pas toujours confirmées par des preuves de corruption généralisée, la confiance du public peut être un indicateur de sa volonté de coopérer et de travailler avec ses dirigeants et les institutions pour lutter contre la corruption et la prévenir.

Recommandations par catégorie professionnelle



- Personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE)
- Services répressifs (SR)

Le rôle du GRECO par rapport aux deux groupes évalués dans les pays est de voir ce que les pays ont déjà mis en place et ce qu'il reste à faire pour renforcer les systèmes en vigueur ou les rendre plus durables afin qu'ils soient mieux équipés pour résister à la corruption perçue et réelle à long terme.

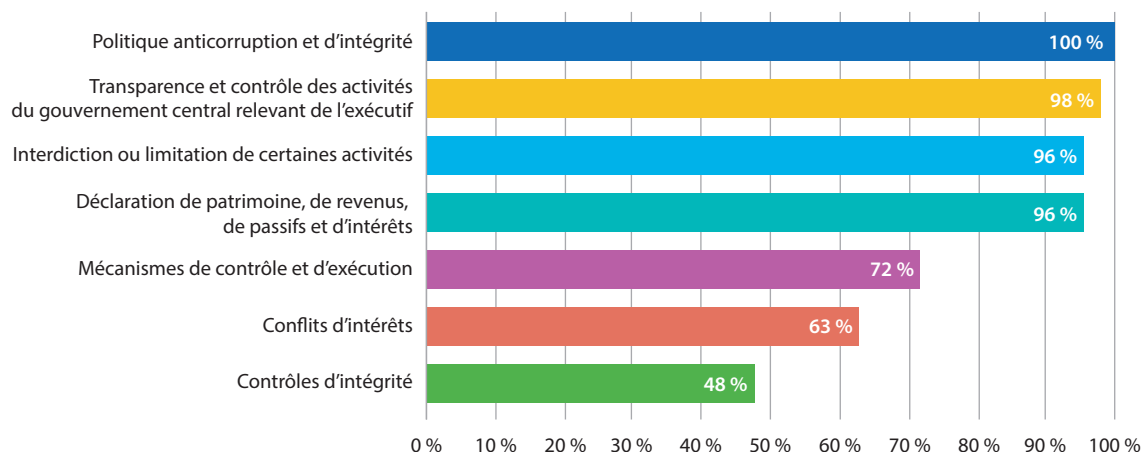
Comme pour le Quatrième Cycle d'Évaluation, l'objectif du Cinquième Cycle d'Évaluation est d'amener les pays à réfléchir de manière plus proactive et stratégique par rapport aux deux groupes considérés. L'approche

3. Voir, par exemple, l'Eurobaromètre spécial 548. Citizens' attitude towards corruption in the EU in 2024. [Summary Report](#), pages 14, 17, 19 et 31.

consiste à les sensibiliser afin qu'ils puissent se livrer à un exercice d'introspection pour préserver leurs bonnes pratiques ou prendre de bonnes habitudes préventives et éviter toute évolution négative.

En ce qui concerne les hautes fonctions de l'exécutif des gouvernements centraux, le GRECO a recommandé à presque tous les pays évalués de prendre des mesures en matière de politique de lutte contre la corruption et de promotion de l'intégrité, de transparence et de contrôle des activités des gouvernements centraux, d'interdiction ou de restriction de certaines activités et de déclarations de patrimoine, d'intérêts et de dettes.

PHFE : pourcentage de pays ayant fait l'objet d'au moins une recommandation par domaine



Plus précisément, si de nombreux pays disposaient déjà de politiques de lutte contre la corruption, la plupart d'entre eux devaient encore cibler spécifiquement les hautes fonctions de l'exécutif. Il a donc été demandé à la grande majorité des pays de procéder à une évaluation complète des risques encourus par cette catégorie de hauts responsables et d'adopter un document de politique spécifique (par exemple, une stratégie ou un plan d'action) assorti de mesures concrètes pour atténuer ces risques (par exemple, les risques de népotisme, de favoritisme ou ceux qui découlent de l'interface entre les sphères économique et politique ; les risques liés au lobbying, à la propriété d'actifs ou aux activités après la cessation des fonctions). Presque tous les pays examinés ont également été invités à s'intéresser de plus près aux codes de conduite des hauts responsables de l'exécutif : la recommandation la plus courante était d'adopter ou de consolider dans un document unique des orientations détaillées et pratiques sur toutes les questions d'intégrité. Une grande importance a été accordée au suivi et à l'application de ces codes, ainsi qu'à l'apport de conseils confidentiels sur les questions d'éthique et à la mise en place de formations régulières et systématiques. Certains des pays évalués se sont vu recommander d'élargir la catégorie des hauts responsables soumis aux dispositions du code de conduite pour inclure par exemple les conseillers et conseillères politiques ou les hauts fonctionnaires nommés à des fonctions politiques. Il a été recommandé à près de la moitié des pays d'établir des procédures de vérification fondées sur des critères d'intégrité (contrôles d'intégrité) dans le cadre du processus de recrutement.

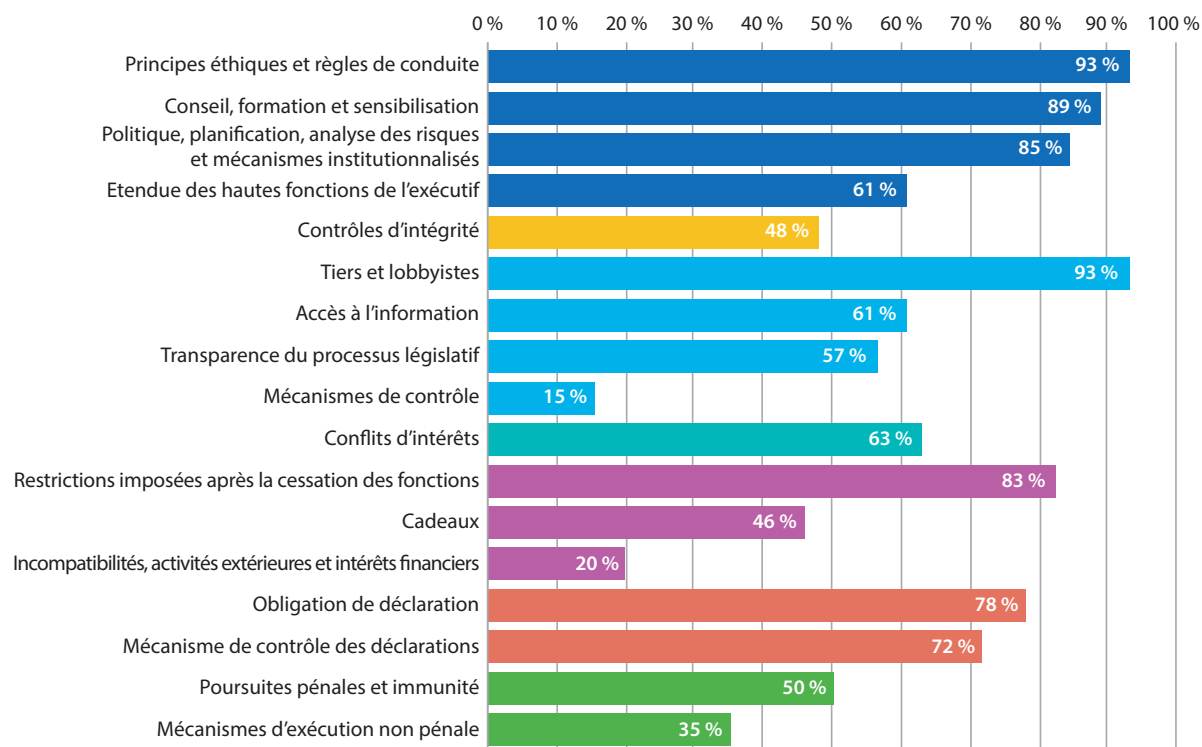
Dans le domaine de la transparence, presque tous les pays ont été avertis qu'il manquait des dispositions ou des lignes directrices sur la manière dont les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif devaient interagir avec les lobbyistes désireux d'influencer la prise de décision publique. Le GRECO a appelé de nombreux pays à garantir la transparence dans ce domaine en leur demandant de déclarer de façon suffisamment détaillée ces contacts et les sujets abordés. Plus de la moitié des pays ont été invités à renforcer leurs efforts en faveur de l'accès à l'information, en minimisant les restrictions, et à organiser des consultations publiques significatives sur les projets de loi gouvernementaux, dont les résultats doivent être rendus publics.

Il a également été demandé à plus de la moitié des pays d'améliorer la gestion des conflits d'intérêts. En outre, une grande majorité des pays a été invitée à lutter contre le phénomène du « pantouflage » – c'est-à-dire la mobilité des hauts responsables de l'exécutif vers le secteur privé après leur service dans l'administration – en renforçant les restrictions applicables après la cessation des fonctions et les mesures de contrôle associées. Le GRECO s'est également intéressé de près à la question des déclarations de patrimoine et a adressé un certain nombre de recommandations à cet égard à la plupart des pays évalués. Il a constaté plusieurs lacunes relatives aux catégories de personnes soumises à cette exigence, à la publication des déclarations en temps utile et, surtout, à leur vérification approfondie, indépendante et systématique.

Enfin, dans le domaine de l'obligation de rendre des comptes et de la répression, le GRECO a examiné les obstacles liés aux procédures pénales et administratives et aux immunités pour demander des comptes aux

personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif. Il a émis un certain nombre de recommandations à l'intention de nombreux pays afin de renforcer leurs organes chargés de l'intégrité publique et de doter leurs services répressifs des moyens et capacités nécessaires pour mener des enquêtes et des investigations à l'encontre des hauts responsables.

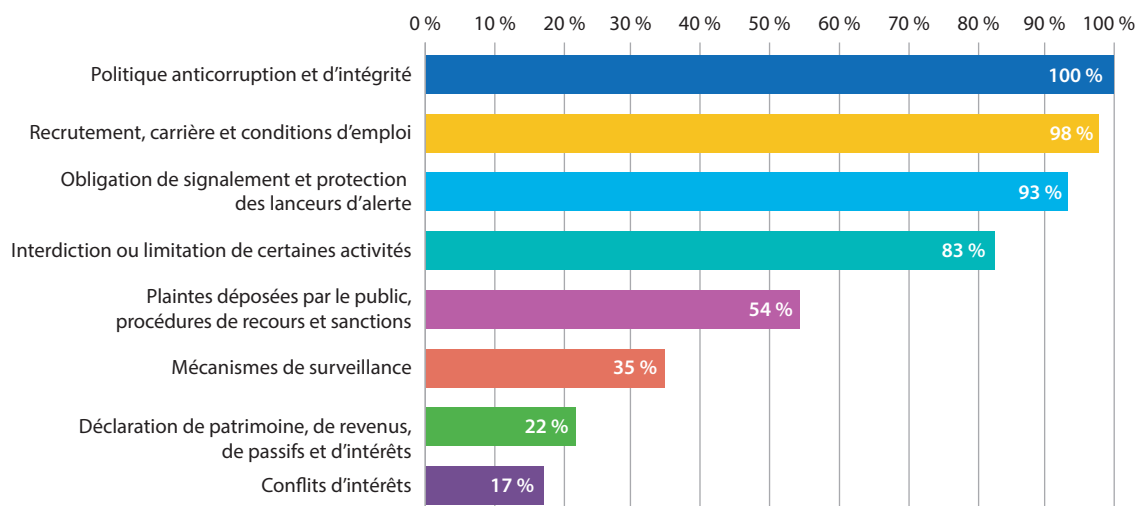
PHFE : pourcentage de pays ayant fait l'objet d'au moins une recommandation par thème



Note : le domaine de l'« Etendue des hautes fonctions de l'exécutif » comprend des recommandations qui appellent à préciser le statut juridique de certaines catégories de hauts responsables (par exemple, les conseillers et conseillères politiques).

Pour ce qui est des services répressifs, tous les pays évalués, ou presque, ont fait l'objet de recommandations dans les domaines suivants : les politiques de lutte contre la corruption et de promotion de l'intégrité, le recrutement, la carrière et les conditions de service, les obligations de signalement et la protection des lanceurs et lanceuses d'alerte. Le GRECO a demandé à une grande majorité de pays de concentrer leurs actions sur l'interdiction ou la restriction de certaines activités.

Services répressifs : pourcentage de pays ayant fait l'objet d'au moins une recommandation par domaine



En particulier, et de manière similaire aux recommandations émises à l'égard des PHFE, la grande majorité des pays a été invitée à se préoccuper des codes de conduite applicables aux forces de police – c'est-à-dire à en créer là où il n'en existe pas, ou à les réviser et à les compléter le cas échéant – en les adaptant aux risques de corruption et aux besoins spécifiques des personnes auxquels ils s'appliquent. Il a été conseillé à ces mêmes pays de mettre en place une formation régulière sur l'intégrité, axée sur la pratique et liée aux activités quotidiennes, ainsi que des canaux de conseil confidentiels gérés par des personnes formées et de confiance en dehors de la chaîne de commandement, deux éléments essentiels à la bonne application des codes de conduite. Dans ce cadre, le GRECO a demandé à un nombre important de pays de procéder à un « bilan de santé » de leurs services répressifs, en prêtant une attention particulière aux risques auxquels ceux-ci pourraient être exposés et en se concentrant sur les vulnérabilités et les domaines sensibles à la corruption, puis de prendre des contre-mesures en conséquence, en les inscrivant dans des stratégies spécifiques.

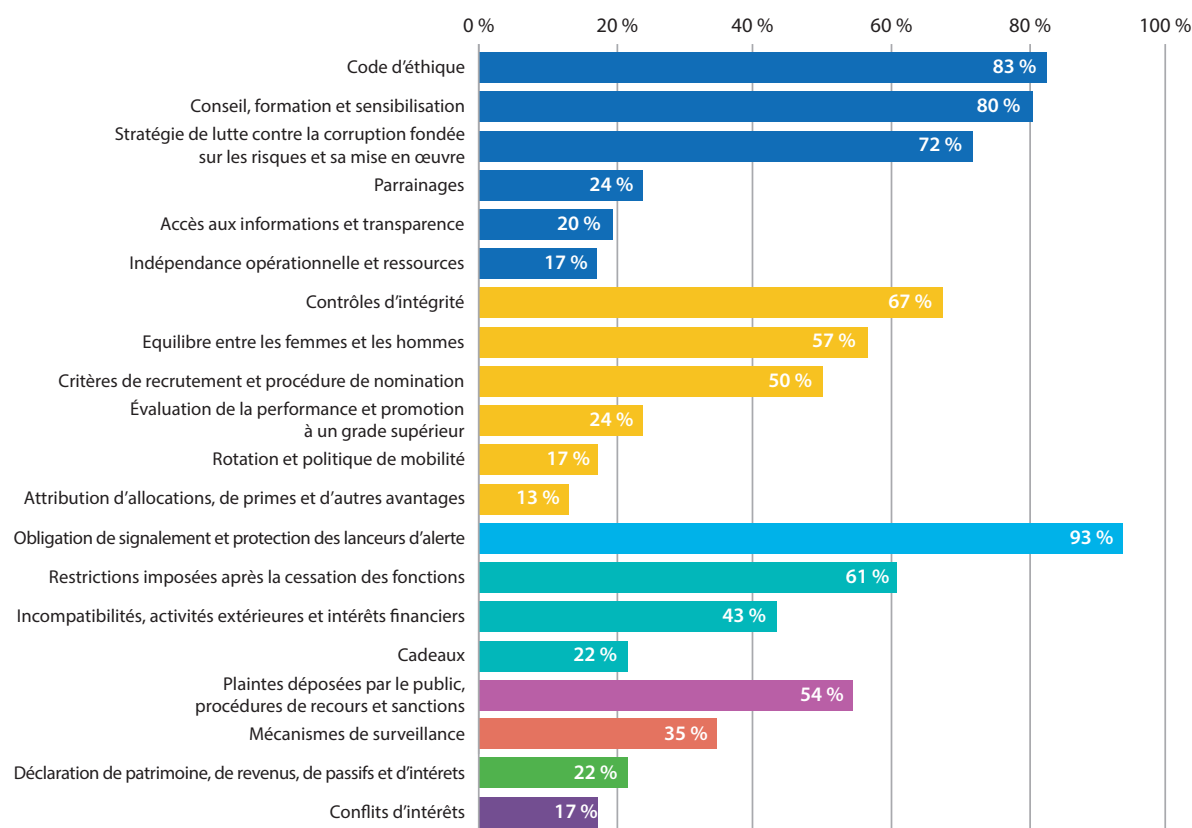
Il a été recommandé à presque tous les pays examinés de se doter de dispositions relatives à la protection des lanceurs et lanceuses d'alerte au sein des services répressifs et de les appliquer, notamment en proposant des conseils et une formation spécifiques à tous les niveaux hiérarchiques. Le GRECO a également rappelé à quelques pays l'obligation faite à la police de signaler non seulement les cas de corruption, mais aussi les comportements inacceptables du point de vue de l'intégrité.

Il a été conseillé à plus de la moitié des pays d'effectuer régulièrement des contrôles d'intégrité et de vérifier les antécédents des policiers, et pas seulement lors du recrutement, de garantir des procédures de recrutement fondées sur le mérite et plus transparentes et d'accroître la représentation des femmes à tous les niveaux.

Comme pour les PHFE, la question du « pantouflage » dans les services répressifs a fait l'objet d'une grande attention. Plus de la moitié des pays évalués ont été invités par le GRECO à envisager ou à mettre en place des mécanismes spécifiques pour prévenir et gérer les conflits d'intérêts une fois que les fonctionnaires de police ont quitté le service. En effet, les mouvements vers le secteur privé après la cessation des fonctions peuvent présenter un risque pour l'intégrité (offres d'emploi en guise de récompense, utilisation des canaux de communication avec d'anciens collègues de la police au profit de nouveaux employeurs, etc.).

Autre question importante : le GRECO a recommandé à plus de la moitié des pays d'améliorer leurs systèmes de traitement des plaintes du public contre les fonctionnaires des services répressifs.

Services répressifs : pourcentage de pays ayant fait l'objet d'au moins une recommandation par thème



L'importance pour les deux groupes de maintenir des normes éthiques élevées et de prendre des mesures résolues pour éliminer les risques ne fait aucun doute, non seulement parce que c'est la bonne chose à faire, mais aussi parce que la légitimité, la crédibilité et l'efficacité de ces groupes dépendent directement de la confiance du public. Les fonctionnaires d'État doivent montrer l'exemple en s'efforçant de faire preuve d'intégrité, en menant des politiques de lutte contre la corruption et en minimisant leurs propres conflits d'intérêts, sous peine d'être vulnérables à l'échec. De même, si les services répressifs dissimulent leurs propres risques derrière le mur du silence et ne protègent pas ceux qui les mettent en garde contre les mauvaises pratiques, ils deviendront rapidement victimes de leurs propres actes et perdront des alliés dans la lutte contre la criminalité.

DEUXIÈME PARTIE : HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX

Gouvernements centraux

Aux fins du Cinquième Cycle d'Évaluation, le terme « gouvernements centraux » englobe les personnes qui exercent de hautes fonctions de l'exécutif au niveau national (ci-après « PHFE »). En fonction du cadre constitutionnel de chaque pays, ces fonctions peuvent inclure celles de chef d'État, de chef du gouvernement central, de membres du gouvernement central (ministres, par exemple), ainsi que les autres personnes nommées à de hautes fonctions de l'exécutif, telles que les vice-ministres, les secrétaires d'État, les chefs et les membres des cabinets ministériels et les hauts responsables politiques. Dans certains systèmes nationaux, les conseillers politiques sont aussi considérés comme des PHFE.

Les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif et l'importance de l'intégrité au plus haut niveau

Après avoir abordé les politiques de lutte contre la corruption et de promotion de l'intégrité dans l'administration publique en général, au sein de l'appareil judiciaire, au niveau du Parlement et dans le financement des partis politiques lors des cycles précédents, le GRECO a décidé de consacrer le Cinquième Cycle d'Évaluation aux personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE) au sein du gouvernement central. Cette décision repose sur l'idée que le comportement des PHFE a une incidence considérable sur le fonctionnement pratique des institutions qu'elles dirigent. Les PHFE doivent respecter les normes d'intégrité les plus strictes et montrer l'exemple, notamment en matière d'intégrité et de lutte contre la corruption. En effet, une politique d'intégrité et de lutte contre la corruption solide et complète doit nécessairement s'appliquer aux postes qui jouissent du pouvoir décisionnel le plus important. Cette démarche est essentielle pour renforcer la crédibilité du système et garantir ainsi le respect des principes et des normes par l'ensemble de l'administration.

En général, les pays ont mis en place des systèmes juridiques et institutionnels pour faire respecter les politiques d'intégrité et de lutte contre la corruption dans la fonction publique ou dans l'appareil judiciaire. À travers ses précédents cycles d'évaluation, le GRECO a pu soutenir des réformes dans ces domaines et en mesurer les résultats par le biais de la procédure de conformité. Cependant, ces dispositions générales ne sont que rarement et partiellement applicables aux hautes fonctions de l'exécutif au sein des gouvernements centraux. Ce constat tient soit au fait que ces dispositions ont été conçues pour s'appliquer uniquement aux fonctionnaires ou aux magistrats, et pas aux responsables politiques ni aux personnes nommées à des postes politiques, soit au fait que des dérogations ont été instituées pour créer un environnement juridique spécial pour ces fonctions. Quoi qu'il en soit, le GRECO a constaté que le système de promotion de l'intégrité et de lutte contre la corruption chez les PHFE accusait un certain retard.

Le premier défi qui s'est posé pour remédier à ce problème a été d'en déterminer l'ampleur et de savoir quelles fonctions devaient être considérées comme de hautes fonctions de l'exécutif. Pour ajouter à la complexité, chaque pays a des dispositions constitutionnelles spécifiques qui doivent être prises en compte pour définir le champ d'application personnel de cette catégorie. *« Prenant en compte le cadre constitutionnel de chaque pays, ces fonctions peuvent inclure celles de chef d'État, de chef du gouvernement central, membres du gouvernement central (ministres, par exemple), ainsi que les autres agents politiquement nommés qui exercent de hautes fonctions de l'exécutif, tels que les vice-ministres, secrétaires d'État, chefs ou*

membres d'un cabinet ministériel et hauts responsables politiques. Ces derniers pourraient inclure les conseillers politiques, en fonction du système du pays. »⁴

Les fonctions qui relèvent le plus incontestablement de la catégorie des PHFE sont celles **des ministres, des vice-ministres et des secrétaires d'État**. Ce sont des personnalités politiques qui occupent les plus hautes fonctions de l'exécutif et décident, seules ou avec le reste du gouvernement, de la conception et de la mise en œuvre des politiques publiques. Elles exercent des fonctions de direction dans leurs ministères et doivent respecter les normes d'intégrité les plus strictes. Le GRECO a étudié les mécanismes de fonctionnement du gouvernement et a recueilli et publié des informations sur les revenus et autres avantages salariaux des ministres dans différents pays.

Dans les rapports d'évaluation, le GRECO a souligné la nécessité d'adapter les règles d'intégrité à la nature politique des fonctions ministérielles, ainsi que l'importance de mettre en place des systèmes efficaces d'orientation et de conseil au service des responsables politiques, qui n'ont souvent aucune expérience préalable de la fonction publique. La politique de mise en œuvre et de sanction doit également être adaptée pour garantir qu'elle ait un effet dissuasif efficace et qu'elle s'inscrive dans le cadre des dispositions constitutionnelles plus larges.

En ce qui concerne la fonction de **cheffe ou chef d'État**, le GRECO a décidé lors de sa 78^e séance plénière qu'elle ne relèverait de la catégorie des PHFE au titre des gouvernements centraux que « 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 ». Parmi les autres éléments qui ont été jugés déterminants pour savoir si les chefs et cheffes d'État devaient relever ou non du Cinquième Cycle d'Évaluation du GRECO, on peut citer le mode d'élection, l'existence d'un droit d'initiative ou de veto législatif et la capacité d'exercer de manière autonome certains pouvoirs exécutifs. Ces considérations s'appliquent aussi bien aux présidentes et présidents de la République qu'aux monarques. Chaque État membre a été invité à soumettre, avant la visite de l'équipe d'évaluation, la liste des fonctions assumées par la cheffe ou le chef de l'État et par la cheffe ou le chef du gouvernement central.

Lors des évaluations, le GRECO a examiné non seulement les fonctions de la cheffe ou du chef de l'État telles que décrites par la Constitution ou la législation applicable, mais aussi la manière dont ces fonctions et pouvoirs sont exercés dans la pratique. Il a évalué l'utilisation directe des prérogatives et s'est aussi posé la question de savoir si la cheffe ou le chef de l'État influençait dans la pratique l'action gouvernementale en faisant usage de ses pouvoirs constitutionnels. Le GRECO a également estimé que lorsque les pouvoirs qui semblent relever de l'exécutif de la cheffe ou du chef de l'État sont limités à des domaines restreints tels que, par exemple, la défense et la sécurité, cette fonction n'est pas considérée comme relevant du champ d'application des PHFE. Au cours des évaluations, le GRECO a pris contact avec diverses parties prenantes et étudié attentivement leurs observations afin de déterminer l'inclusion ou l'exclusion de la cheffe ou du chef de l'État de cette catégorie professionnelle. Un autre élément pris en compte dans l'évaluation était l'adéquation de la structure de l'administration de la cheffe ou du chef de l'État pour l'aider éventuellement dans l'exercice de ses fonctions exécutives. Si ses fonctions sont principalement cérémonielles, formelles ou de nature représentative, la cheffe ou le chef de l'État ne relève pas du champ d'application des PHFE.

Les **cheffes et chefs de cabinet et autres conseillères et conseillers politiques de haut niveau** entrent dans la catégorie des PHFE lorsqu'ils ou elles aident leurs dirigeants et dirigeantes politiques à exercer leurs fonctions et à prendre des décisions politiques. Contrairement aux fonctionnaires, ces personnels ne bénéficient pas de la stabilité de l'emploi et ne sont pas soumis au principe de neutralité politique. Lorsque les cheffes et chefs de l'État relèvent de la catégorie de PHFE, il en va de même de leurs administrations respectives.

La bonne gouvernance suppose une capacité de prendre de bonnes décisions et de les communiquer efficacement. En ce sens, les conseillers et conseillères politiques sont indispensables pour aider les cheffes et chefs de gouvernement à prendre des décisions éclairées et à rester au fait des enjeux qui concernent les différentes parties prenantes, tout en maintenant une certaine cohérence des actions gouvernementales. Cependant, les responsabilités qui pèsent sur les équipes dirigeantes et leurs conseillers et conseillères, combinées à leurs contacts fréquents avec le secteur privé, font naître des risques de manquement à l'intégrité et de corruption.

4. Questionnaire pour le Cinquième Cycle d'Évaluation, tel que modifié lors de la 78^e réunion plénière du GRECO.

Si la plupart des hauts responsables du gouvernement sont des personnalités publiques généralement connues de la population, le mode de sélection et d'action de leurs conseillers et conseillères gagnerait à avoir davantage de transparence et une meilleure réglementation.

Bien que les pays aient souvent fait valoir que les conseillers et conseillères politiques n'exercent aucune fonction de l'exécutif indépendante en soi, le GRECO a inclus cette fonction dans le champ d'application des PHFE pour presque tous les pays. Dans un nombre de cas très limité, le GRECO a exclu certains spécialistes ou conseillers et conseillères de la catégorie des PHFE. Il s'agit notamment de consultants et consultantes externes qui travaillent sur des projets (et qui exercent leur rôle de conseil auprès du ministère, et non pas auprès du ou de la ministre) et sont soumis aux règles normales de passation des marchés au sein d'un ministère ; ainsi que les experts et expertes techniques des conseils consultatifs.

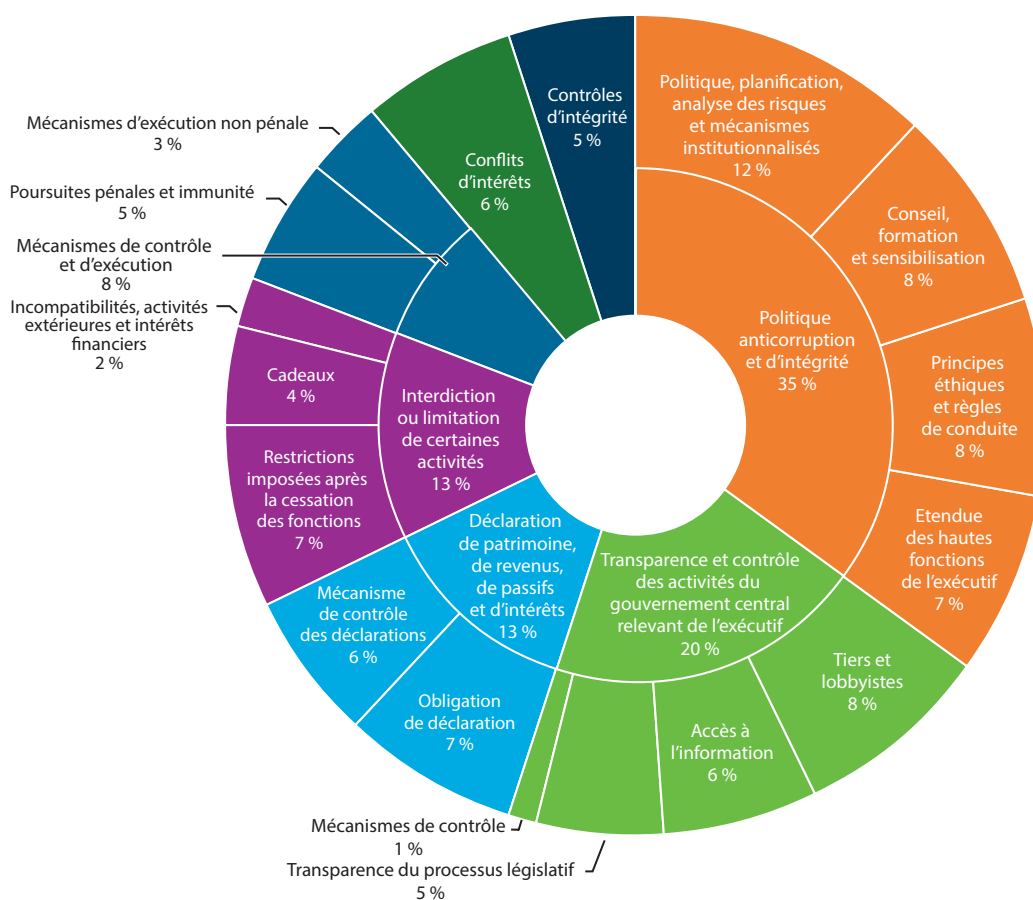
Tous les rapports du GRECO commencent par une partie explicative qui décrit de façon détaillée le système de gouvernement et les hautes fonctions de l'exécutif. Cette partie comprend une analyse approfondie de tous les éléments susmentionnés, à partir de laquelle le champ d'application personnel de la catégorie des hautes fonctions de l'exécutif est déterminé pour chaque pays. Une fois cette catégorie définie, le GRECO décrit les aspects essentiels de l'élaboration des politiques, les interactions clés entre les pouvoirs de l'État, le processus d'adoption de la législation et les différents rôles que le gouvernement, le Parlement et la cheffe ou le chef de l'État jouent dans ce processus. Les rapports comprennent également une analyse des mécanismes de responsabilité des ministres et des relations qui existent entre eux et leurs vice-ministres d'une part, et leurs cabinets d'autre part, en tenant compte plus particulièrement des dispositions constitutionnelles. Une partie brève, mais très informative, traite des salaires et autres avantages dont bénéficient les PHFE. Tous ces éléments constituent le fondement des recommandations sur mesure qui sont formulées dans les rapports d'évaluation.

Le Cinquième Cycle s'inspire de la pratique du GRECO pendant le Quatrième Cycle, dont les recommandations portaient sur les sujets suivants :

- ▶ les normes déontologiques et la conduite générale (habituellement sous la forme d'un code de conduite) ;
- ▶ les conseils (y compris à titre confidentiel), la formation et la sensibilisation ;
- ▶ les incompatibilités, interdictions ou restrictions de certaines activités (accessoires) ;
- ▶ la gestion des conflits d'intérêts (y compris les mesures ad hoc lorsqu'ils se présentent ponctuellement) ;
- ▶ la façon de traiter les cadeaux et autres avantages / offres ;
- ▶ les relations avec les lobbyistes et autres tiers qui cherchent à exercer une influence (en particulier pour les élus) ;
- ▶ les restrictions liées au pantouflage / à la cessation des fonctions⁵ ;
- ▶ le détournement de ressources publiques, d'avantages et d'indemnités, des équipements et du personnel administratifs ;
- ▶ l'interdiction de conclure des contrats commerciaux ou d'autre nature avec les pouvoirs publics ;
- ▶ l'utilisation abusive d'informations confidentielles ;
- ▶ les déclarations d'intérêts, de revenus, de patrimoine et de passif, avec un niveau adéquat de détail, en prenant éventuellement en compte la situation des conjoints / partenaires et des proches dépendants (en particulier pour les détenteurs d'un mandat politique) ;
- ▶ les mécanismes de contrôle du respect des obligations de déclaration et d'examen du contenu des déclarations ;
- ▶ les sanctions appropriées en cas de non-respect des règles ;
- ▶ les immunités et les procédures spéciales relatives aux catégories de hauts responsables prises en compte.

5. L'attention que prêtent les politiques d'intégrité à la période qui suit la cessation des fonctions est particulièrement pertinente au regard des titulaires de mandats qui sont amenés ensuite à exercer, par exemple, des fonctions de lobbyistes ou de consultants etc. – (voir les Lignes directrices pour les équipes d'évaluation du GRECO (EEG) – <https://rm.coe.int/lignes-directrices-get-eval5/16809005ce>)

Répartition des recommandations émises pour les PHFE, par thème



La majeure partie des recommandations relatives aux PHFE renvoient à quatre grands domaines : les politiques de lutte contre la corruption et de promotion de l'intégrité ; la transparence et le contrôle ; l'interdiction ou la limitation de certaines activités et les déclarations de patrimoine, d'intérêts et de passif ; et enfin, les mécanismes visant à rendre des comptes et à caractère répressif.

Politique de lutte contre la corruption et de promotion de l'intégrité

La politique globale de lutte contre la corruption et de promotion de l'intégrité dans les hautes fonctions de l'exécutif a fait l'objet d'un examen approfondi de la part du GRECO lors du Cinquième Cycle d'Évaluation. Le GRECO a souligné la nécessité d'adopter une approche unifiée et systémique des politiques dans ce domaine et a critiqué la tendance à concevoir des dispositions distinctes pour certaines catégories de PHFE, ainsi que les pratiques qui consistent à exempter effectivement certaines d'entre elles de l'application des règles d'intégrité. Dans l'ensemble de ses rapports, le GRECO a rappelé l'importance d'une approche fondée sur des valeurs dans la conception des politiques et a insisté sur le fait que les PHFE devraient montrer l'exemple, notamment dans les domaines de la lutte contre la corruption et de la promotion de l'intégrité. La plupart des pays ont fait l'objet de recommandations en la matière.

Cadre juridique

Au cours du processus d'évaluation, le GRECO a constaté que dans certains pays, le cadre législatif était composé d'une multitude de lois et de règlements qui établissent des normes différentes pour les différentes catégories d'agents et agents du secteur public, ce qui donne lieu à une interprétation inégale et parfois contradictoire dans la pratique. Dans d'autres pays, les PHFE n'étaient pas régies de manière exhaustive par des exigences légales adaptées à leur situation. Plusieurs pays ont fait l'objet de recommandations ciblées sur l'amélioration de leur environnement juridique. Les recommandations pertinentes visaient à harmoniser et à assurer la cohérence et l'exhaustivité du cadre juridique et institutionnel relatif à l'intégrité des PHFE.

Il a été demandé aux pays d'examiner et d'affiner leur législation afin de remédier aux incohérences entre les différentes lois et de veiller à ce que les normes dispersées soient regroupées et portées à la connaissance des PHFE dans la pratique. Cette rationalisation pourrait passer par l'élaboration de lignes directrices ou de manuels qui informeraient les PHFE de leurs droits et obligations au début de leur mandat et tout au long de celui-ci.

Promouvoir l'intégrité des PHFE en Croatie

En Croatie, des mesures ont été prises pour promouvoir l'intégrité des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE). La loi sur la prévention des conflits d'intérêts de 2021 a instauré l'obligation pour les titulaires de charges publiques, y compris les PHFE, de déclarer les conflits d'intérêts *ad hoc* lorsqu'ils surviennent. La loi susmentionnée impose désormais aux PHFE de soumettre des déclarations annuelles de patrimoine à la Commission pour la résolution des conflits d'intérêts (la Commission). La Commission a été habilitée à demander aux hauts responsables de fournir des justificatifs à l'appui de leurs déclarations de patrimoine, faute de quoi la Commission engagera des poursuites pour violation des dispositions légales applicables. Par ailleurs, la même loi confère à la Commission le pouvoir de demander aux autorités compétentes de soumettre sans délai toute information ou tout élément de preuve. En outre, la loi sur le gouvernement a été modifiée afin de supprimer l'immunité dont jouissent les membres du gouvernement contre les poursuites d'office pour les infractions liées à la corruption.

Conseillers et conseillères politiques

Au-delà des postes classiques qui relèvent des PHFE (membres du gouvernement et autres personnes nommées à des fonctions politiques telles que les vice-ministres, les secrétaires d'État et autres hauts responsables politiques), le GRECO a conseillé aux pays d'établir des normes éthiques claires pour les conseillers et conseillères politiques. Tous les rapports comprennent une analyse approfondie consacrée à cette catégorie professionnelle. Selon le GRECO, cette catégorie englobe toutes les personnes rémunérées ou non, à temps plein ou à temps partiel, nommées de façon régulière ou ponctuelle, qui aident les PHFE à s'acquitter de leurs fonctions. Plusieurs dénominations sont utilisées pour désigner les conseillers et conseillères politiques : conseils, personnes de confiance, conseillères et conseillers politiques et personnels, conseillères et conseillers individuels ou conseillères et conseillers sur des questions de fond. Si le GRECO reconnaît que les conseillères et conseillers politiques ne prennent pas eux-mêmes de décisions sur les politiques publiques, il souligne qu'ils exercent une influence considérable sur leurs dirigeants politiques dans les processus décisionnels. Le GRECO utilise un test de pertinence composé de trois conditions cumulatives pour déterminer si les conseillères et conseillers politiques entrent ou non dans la catégorie des PHFE :

- ▶ ils participent au processus décisionnel ;
- ▶ ils ont des relations avec l'administration des ministères sur les activités quotidiennes et les questions particulièrement importantes ;
- ▶ ils exercent une influence dans la prise de décision et soumettent des idées à leurs ministres.

Les recommandations énoncées dans ce chapitre peuvent être divisées en plusieurs catégories. Tout d'abord, il a été préconisé à certains pays de préciser la notion de conseiller politique ainsi que la législation applicable en matière d'intégrité. Pour mettre en œuvre cette recommandation, plusieurs pays ont révisé leur cadre juridique et ajouté des règles d'intégrité applicables aux conseillères et conseillers politiques ou étendu à cette catégorie la portée des dispositions existantes. Certaines de ces modifications comprenaient des définitions plus claires des « conseillères et conseillers politiques » ou des « personnes de confiance ». D'autres pays ont procédé à des modifications au niveau infralégislatif, par le biais de règlements ou d'autres textes réglementaires. Dans le cadre de la procédure de conformité, le GRECO a rappelé l'importance d'établir des règles d'intégrité claires applicables aux conseillères et conseillers politiques dans la législation, qui bénéficie d'un plus grand effet de levier pour la mise en œuvre que les textes réglementaires.

Une autre série de recommandations a porté sur la nécessité de veiller à ce que les normes d'intégrité les plus strictes soient appliquées aux conseillères et conseillers politiques en leur qualité de PHFE, compte tenu de l'importance de leur rôle consultatif auprès des principaux responsables politiques. Dans la pratique, cela se traduit par la définition d'incompatibilités propres aux conseillères et conseillers politiques, par l'assujettissement de ces derniers aux obligations de déclaration financière, par l'établissement de règles relatives à la prévention et à la gestion des conflits d'intérêts potentiels et avérés, ainsi que par la mise en place de modalités claires pour leur accès aux informations confidentielles et l'utilisation de celles-ci.

Pour mettre en œuvre cette recommandation complexe, les pays ont apporté des modifications à leur législation anticorruption afin :

- ▶ d'inclure la vérification du respect des règles éthiques par les conseillères et conseillers politiques dans le mandat des commissaires à l'éthique ;
- ▶ d'instaurer des périodes de carence ou d'établir des dispositifs d'autorisation spéciale pour les conseillères et conseillers politiques qui assument des fonctions de contrôle ou d'inspection et qui souhaitent passer dans le secteur privé ;
- ▶ de mettre en place des règles d'inéligibilité : quiconque a des liens familiaux étroits avec un membre du gouvernement ne peut pas être nommé conseillère ou conseiller politique.

Certains pays ont également adopté des codes de conduite autonomes pour les conseillères et conseillers politiques, avec des exemples de dilemmes éthiques et des lignes directrices pour l'autoévaluation.

Une recommandation type prévoyait l'obligation de publier en ligne le nom, les domaines de compétence, le salaire ou le niveau de rémunération, ainsi que les activités accessoires des conseillères et conseillers politiques. Près de la moitié des membres du GRECO ont fait l'objet d'une telle recommandation. Il a été conseillé à certains pays de publier et de tenir à jour ces informations sur toutes les PHFE, et pas seulement sur les conseillères et conseillers politiques.

Publication d'informations sur les PHFE

Andorre

La nomination de l'ensemble des hauts responsables du gouvernement, leurs noms, fonctions et CV, sont rendus publics et facilement accessibles sur le Portail de la transparence d'Andorre, ce qui renforce la responsabilité et la confiance dans la gestion des affaires publiques.

Tchéquie

Les noms, la rémunération (taux horaire et montant total perçu sur la période de référence) des conseillères et conseillers des PHFE et le sujet des consultations sont publiés en ligne par le gouvernement et les ministères sous une forme aisément accessible.

Italie

Les informations relatives à la rémunération et aux avantages des PHFE sont publiées sur les sites internet de la présidence du Conseil des ministres et des ministères concernés, dans une rubrique intitulée « Administration transparente ». Cette obligation découle du principe de transparence administrative, établi par le décret législatif n° 33/2013, qui prévoit que les administrations publiques doivent publier les documents de nomination des titulaires de fonctions politiques, même si ces nominations ne sont pas de nature élective, au niveau local, régional et national. Les informations publiées doivent en outre préciser les rémunérations de toute nature qui sont associées à la prise de fonction, le montant des frais de déplacement et de mission payés avec des fonds publics et toute autre nomination dont les charges sont supportées par les finances publiques, avec une indication de la rémunération due.

Au cours de la procédure de conformité, le GRECO a identifié plusieurs bonnes pratiques :

- ▶ certains pays ont commencé à publier les listes complètes de conseillères et conseillers – noms et fonctions – sur un site internet régulièrement mis à jour, tandis que d'autres publient ces informations au Journal officiel. Le GRECO s'est dit favorable à la publication en ligne, qui permet une mise à jour rapide et des fonctions de recherche plus efficaces.
- ▶ d'autres pays publient les informations sur les conseillers et conseillères (noms, description du poste, activités accessoires) sur les sites internet des institutions où ils travaillent, et les mettent à jour régulièrement. Le GRECO a considéré que les recommandations étaient partiellement mises en œuvre lorsque ces listes sont accessibles au public, mais qu'il manquait certains éléments, par exemple les activités accessoires ou des domaines de compétence particuliers.

Les conseillères et conseillers politiques opèrent non seulement au niveau du gouvernement, mais aussi au sein du cabinet de la cheffe ou du chef de l'État. Dans les cas où le GRECO a déterminé que la cheffe ou le chef de l'État relevait de la catégorie des PHFE (comme nous l'avons vu plus haut), il a également indiqué que le personnel employé au sein du cabinet de la cheffe ou du chef de l'État devait respecter les normes d'intégrité les plus strictes.

Élaboration des politiques, planification, analyse des risques et mécanismes institutionnalisés de mise en œuvre

Le GRECO a émis un grand nombre de recommandations dans ce domaine, car la pratique qui consiste à s'appuyer sur les évaluations des risques pour élaborer des documents stratégiques ciblés et des politiques publiques est plutôt rare. Le GRECO a souligné l'importance d'aller au-delà de la simple adoption de documents stratégiques et a insisté sur le fait que ces derniers doivent être conçus de façon à traiter les risques concrets auxquels les PHFE sont exposés dans leurs pays respectifs. La plupart des pays ont été invités à mettre en place une évaluation régulière des risques afin de déceler les risques liés à l'intégrité propres aux PHFE. L'évaluation des risques de manquement à l'intégrité doit être axée sur l'amélioration globale des niveaux d'intégrité et la bonne gestion des conflits d'intérêts. Une fois les risques évalués, il convient d'adopter des documents stratégiques qui proposent des mesures correctrices appropriées. La stratégie et le plan d'action spécifique doivent être rendus publics, et un suivi régulier doit être mis en place pour établir des rapports publics de mise en œuvre. Des méthodes d'évaluation des risques liés à l'intégrité doivent également être élaborées. Le GRECO a souligné l'importance de concevoir un plan général qui englobe l'ensemble du gouvernement, en s'appuyant sur les plans d'intégrité adoptés au niveau ministériel. Dans les pays où la cheffe ou le chef de l'État est inclus dans la catégorie des PHFE, ces recommandations s'appliquent aussi à cette fonction.

Un pays a mis en place des groupes de haut niveau pour effectuer une analyse détaillée des risques et présenter des recommandations qui tiennent compte des mesures correctrices proposées. Dans certains cas, ces groupes ont bénéficié de l'aide du monde universitaire. Sur la base des rapports d'évaluation, des projets de loi ont été adoptés pour traiter des questions liées à l'intégrité des PHFE, telles que la gestion des restrictions applicables après la cessation des fonctions, la soumission de déclarations de patrimoine, les relations avec les lobbyistes, la gestion des conflits d'intérêts et les activités accessoires.

Prévenir les conflits d'intérêts chez les PHFE en Islande : une nouvelle approche holistique

Un groupe de travail a été mis en place pour rédiger un rapport sur la confiance dans la politique et le gouvernement et formuler des recommandations d'amélioration. Par ailleurs, une nouvelle loi a été approuvée sur les conflits d'intérêts des PHFE – ministres, secrétaires permanents et conseillères et conseillers ministériels – qui porte sur la prévention et la gestion des conflits d'intérêts, les contacts avec les lobbyistes, les activités accessoires, les déclarations de patrimoine, les dettes et les cadeaux ainsi que certaines restrictions applicables après la cessation des fonctions. Cette loi attribue des fonctions de conseil et de contrôle au Cabinet du Premier ministre. Le GRECO a apprécié l'approche globale adoptée et le fait que le rapport du groupe de travail ait servi de fondement à de nouvelles mesures stratégiques destinées à améliorer l'intégrité des PHFE.

Dans un autre pays, l'évaluation des risques a été réalisée par la Chancellerie du gouvernement en partenariat avec l'organe de lutte contre la corruption et a été publiée en ligne. L'étude a identifié six domaines de risque concrets et proposé des mesures correctrices. Le monde universitaire a également été invité à contribuer en créant des outils d'apprentissage en ligne pour les PHFE, tant au niveau de la formation initiale que de la formation continue. Dans un autre pays encore, c'est le ministère de la Justice qui, en partenariat avec la Cour des comptes, est à l'initiative de la création d'une cartographie complète des risques de manquement à l'intégrité chez les PHFE et de la mise en place de mesures correctrices.

Cartographier et atténuer les risques liés à l'intégrité des responsables politiques en Lettonie

La Chancellerie d'État a évalué les risques d'intégrité auxquels sont exposés les responsables politiques, avec la participation du Bureau pour la prévention et la répression de la corruption (KNAB). Cet exercice a porté sur divers éléments : 1) analyse des groupes de responsables politiques exposés à des risques d'intégrité ; 2) pour chaque groupe, vérification des fonctions, compétences et champs d'action des responsables politiques susceptibles de comporter des risques pour leur intégrité ; 3) caractérisation des risques d'intégrité (corruption, conflits d'intérêts, cadeaux, lobbying, divulgation d'informations, etc.) ; 4) recensement de mesures correctrices pour chaque risque ; et 5) calcul de la probabilité et de l'ampleur de chaque risque (faible/élevée/« majeure »). Cette évaluation peut servir de base à des mesures telles que la révision des règlements, une brochure sur les normes de conduite, un cours en ligne sur l'éthique et la mise en place d'un mécanisme de suivi.

Certains pays ont eu du mal à garantir que les documents stratégiques sur l'intégrité soient de nature globale et incluent l'ensemble de l'exécutif. D'autres ont fait valoir que la mise en place de formation et la publication

de lignes directrices explicatives pourraient remplacer les plans d'intégrité globaux, mais le GRECO a estimé dans ces cas-là que la recommandation n'était pas mise en œuvre.

Certains pays ont avancé que l'analyse des risques faisait partie du processus de formation du gouvernement et qu'elle reposait sur l'autoévaluation des candidats et candidates aux postes ministériels. Bien que les résultats ne soient pas rendus publics, ils sont utilisés dans les relations entre le gouvernement et le Parlement. Le GRECO a estimé que cette approche équivalait à une mise en œuvre partielle et a souligné qu'elle manquait de transparence et d'un mécanisme permettant d'apprécier le niveau de mise en œuvre.

Macédoine du Nord : une approche stratégique de la prévention des risques

La Commission nationale pour la prévention de la corruption (CNPC) a élaboré une nouvelle stratégie nationale quinquennale pour la prévention de la corruption et des conflits d'intérêts, assortie d'un plan d'action pour la période 2021-2025 basé sur l'évaluation du risque de corruption, ainsi que d'une analyse des secteurs qui présentent les risques de corruption les plus élevés et une hiérarchisation de ces secteurs pour les actions futures. Un système pour l'intégrité a également été mis en place au sein du gouvernement central et des collectivités locales. Fin juillet 2022, 68 entités au niveau central (sur 97) avaient adopté une stratégie de gestion des risques et 58 avaient mis en place un registre des risques. Les stratégies de gestion des risques sont actualisées tous les trois ans et font également l'objet d'un suivi continu. Dans les cas où les risques évoluent de manière significative, des inspections sont menées dans le but de les réduire, puis une actualisation de la stratégie est effectuée au moins une fois par an. Le programme annuel de l'évaluation du risque de corruption doit être consultable en ligne. La Commission nationale de prévention de la corruption a élaboré une méthodologie destinée à servir de modèle à l'ensemble des institutions pour la préparation du programme annuel susmentionné. Un groupe de travail consacré à la gestion du risque de corruption a été créé au sein de la Commission nationale de prévention de la corruption. Le programme annuel d'évaluation du risque de corruption inclut également l'évaluation du risque lié à tous les fonctionnaires, aux conseillères et conseillers personnels et aux collaboratrices et collaborateurs extérieurs. Le département du contrôle interne des finances publiques du ministère des Finances a également organisé une formation ciblée sur la gestion des risques en 2021 et 2022. En collaboration avec des spécialistes internationaux, il a en outre élaboré un ensemble de lignes directrices simplifiées sur la gestion des risques, une analyse des besoins en formation et un programme de formation.

Il a été recommandé à certains pays de renforcer les capacités de leurs organes de lutte contre la corruption et la coopération entre les différentes institutions qui ont pour mandat commun de garantir l'intégrité des PHFE. Cette recommandation fait écho à un appel constant du GRECO à ses États membres : tout élargissement du mandat des organes de lutte contre la corruption doit s'accompagner d'une augmentation des ressources allouées à ces institutions spécialisées. Pour éviter le risque de surcharger ces institutions avec un mandat toujours plus vaste, le GRECO a adopté des recommandations à l'intention des États membres sur la nécessité de garantir des ressources suffisantes aux organes de lutte contre la corruption, de préciser les rôles et les missions de ces organes et de renforcer leur indépendance fonctionnelle et administrative, y compris en matière de recrutement et de gestion du personnel. Par ailleurs, le GRECO a souligné l'importance de mettre en place une fonction consultative pour traiter les risques spécifiques liés à l'intégrité des PHFE. Les fonctions d'orientation et de conseil sont considérées comme primordiales dans toute action destinée à garantir un niveau d'intégrité approprié au sommet de l'État. Dans quelques cas, les recommandations se sont également étendues aux unités de contrôle interne, aux services de conformité et aux personnels chargés de la prévention de la corruption, qui devraient être habilités à traiter aussi les risques liés à l'intégrité spécifiques aux PHFE.

Pour se conformer aux recommandations relatives au renforcement des capacités et des ressources des organes de lutte contre la corruption, les pays ont évoqué des augmentations budgétaires et la création de nouveaux postes au sein de ces institutions spécialisées. Le GRECO a salué ces mesures et s'en est remis aux autorités nationales pour la détermination des besoins exacts des organes de lutte contre la corruption.

Principes éthiques et règles de conduite

Le GRECO a rappelé que les codes de conduite devaient être exhaustifs et s'appliquer à toutes les catégories répertoriées comme des PHFE. Il reconnaît toutefois que le contenu de certaines dispositions peut varier selon les catégories de professionnels pour tenir compte de la nature différente de leurs fonctions. Au-delà de ces variations, la définition de normes et de règles de conduite claires pour toutes les PHFE renforce l'engagement des pays en faveur de la lutte contre la corruption en tant que priorité politique et combat le sentiment, qui existe dans certains pays, que les hauts responsables de l'exécutif jouiraient d'un traitement spécial.

Le GRECO a souligné que le fait d'exclure les ministres ou les conseillers politiques du champ d'application d'un code de conduite applicable à toutes les autres PHFE était problématique. De telles exceptions pourraient saper la confiance dans les politiques de lutte contre la corruption et entretenir l'idée que les hauts responsables sont vulnérables à la corruption. Les PHFE doivent montrer l'exemple et être perçues comme dotées de l'autorité morale qui leur permet d'exiger l'application de normes d'intégrité strictes dans le reste du secteur public. La plupart des membres du GRECO ont fait l'objet de recommandations dans le cadre de ce chapitre ; la formulation des recommandations est très cohérente d'un pays à l'autre.

Pour ce qui est de l'application temporelle des codes de conduite, le GRECO a indiqué qu'ils devaient couvrir toute la durée du mandat d'une PHFE, mais que certaines dispositions pouvaient entrer en jeu avant sa nomination (comme celles qui concernent la vérification des antécédents et les contrôles préalables), tandis que d'autres pourront continuer à s'appliquer après la fin du mandat (comme celles qui régissent le pantouflage). Le GRECO a critiqué la révocation des engagements éthiques et préconisé que les règles d'intégrité aient un caractère permanent.

Le GRECO n'a eu de cesse de recommander que les codes de conduite applicables aux PHFE régissent au moins les sujets suivants :

- ▶ prévention et gestion des conflits d'intérêts ;
- ▶ déclaration des intérêts financiers et non financiers ;
- ▶ incompatibilités et activités accessoires ;
- ▶ cadeaux ;
- ▶ restrictions applicables après la cessation des fonctions ;
- ▶ relations avec les tiers et les lobbyistes ;
- ▶ traitement des informations confidentielles.

Lorsque les pays disposent d'un code de conduite applicable aux PHFE, le GRECO a recommandé que ce code soit révisé et consolidé de façon à aborder de façon exhaustive toutes les questions liées à l'intégrité (conflits d'intérêts, cadeaux, contacts avec des tiers, activités accessoires, traitement des informations confidentielles et restrictions applicables après la cessation des fonctions) et à garantir la mise en place de règles harmonisées pour toutes les PHFE. Lorsque les pays n'ont pas de code de conduite pour les PHFE, le GRECO a recommandé qu'ils en adoptent un et le mettent à la disposition du public.

Lorsque la cheffe ou le chef de l'État relève du champ d'application des PHFE, la recommandation vise également son cabinet. Des recommandations spécifiques ont également été émises pour favoriser l'application des règles d'intégrité aux cabinets des monarques. Ces recommandations visaient, par exemple, à accroître la transparence des activités du monarque, des contacts avec les tiers et des cadeaux reçus et de la manière dont les ressources publiques sont utilisées, ainsi qu'à prendre des mesures pour prévenir les conflits d'intérêts.

L'approche du GRECO en matière d'harmonisation ne signifie pas que des règles identiques doivent s'appliquer à toutes les PHFE. Au contraire, les rapports du GRECO soulignent systématiquement qu'en plus des dispositions générales applicables à toutes les PHFE, il est important de prévoir des dispositions spécifiques pour les différentes catégories de PHFE. Cette approche a été recommandée lorsque les pays ont décidé d'élaborer des codes de conduite sectoriels. Lors de la rédaction de ces dispositions, il convient de prendre dûment en compte les risques de corruption spécifiques auxquels chaque catégorie peut être confrontée, ainsi que la nature de chaque fonction. Il ne serait pas forcément approprié d'étendre l'application des codes de conduite adoptés pour les fonctionnaires aux PHFE qui assument des fonctions politiques : en effet, l'exigence de neutralité politique qui est au cœur des codes de conduite des fonctionnaires n'est pas applicable aux PHFE.

Certains pays ont choisi d'élaborer un code de conduite unique pour toutes les PHFE, tandis que d'autres ont adopté des codes distincts pour les ministres et pour les autres types de PHFE ou ont opté pour des codes distincts, mais cohérents, pour certains ministères de tutelle. Le GRECO a précisé que, si la codification peut contribuer à la clarté, ce qui importe n'est pas tant la forme de l'instrument qui impose des règles de conduite, mais ses caractéristiques de fonctionnalité et de transparence. Le GRECO a appliqué la technique de l'équivalence fonctionnelle, selon laquelle dès lors qu'il existe des règles de conduite complètes et assorties d'orientations détaillées, quelle que soit la nature de l'instrument par lequel elles ont été adoptées, les efforts du pays sont considérés comme suffisants pour que la recommandation relative à l'adoption d'un code de conduite soit réputée mise en œuvre de façon satisfaisante. Lorsque les pays disposent de codes de conduite opérationnels, le GRECO a évalué s'il existait des lacunes et a systématiquement souligné l'intérêt de la compilation des règles : le fait de regrouper les règles de conduite en un seul document réduirait le risque qu'elles

soient ignorées et comblerait l'éventuel manque de connaissances que les PHFE pourraient invoquer en cas de non-respect. En outre, le processus de compilation peut permettre de déceler et de corriger les incohérences entre les différentes dispositions légales applicables et, par conséquent, d'éliminer les pratiques divergentes. La multiplicité des codes applicables doit être évitée.

Un nouveau code de conduite pour les membres du gouvernement en Belgique

Un code de conduite pour les membres du gouvernement a été adopté par le Conseil des ministres. Cet instrument précise et complète les principes éthiques fondamentaux et les règles de conduite des membres du gouvernement, établit des règles d'intégrité, d'obligation de rendre des comptes et de transparence, définit et traite les conflits d'intérêts, limite et régit le cumul des mandats, régit l'acceptation des cadeaux, énonce les obligations applicables à la cessation des fonctions et prévoit des modalités de contrôle du respect des règles par le Premier ministre et la Commission fédérale d'éthique. En outre, le Code de conduite des mandataires publics a été étendu aux membres des cabinets ministériels, ce qui contribue à promouvoir leur intégrité.

Le GRECO apprécie également le caractère inclusif et la transparence du processus de rédaction de ces codes de conduite. Le processus d'adoption doit être mené de manière à garantir des discussions éthiques internes approfondies et de renforcer ainsi l'appropriation et l'adhésion des personnes auxquelles ces codes s'appliquent. Les évaluations des risques liés à l'intégrité recommandées dans le sous-chapitre précédent se sont avérées être un instrument déterminant qui a éclairé l'élaboration des codes de conduite et l'affinement des règles éthiques afin qu'elles tiennent parfaitement compte de la nature des différentes fonctions de catégories de PHFE. Des évaluations complètes des risques contribuent à recenser les risques de corruption et les vulnérabilités en matière d'intégrité de chaque catégorie et mettent en lumière les moyens possibles de les contenir et de les traiter. Dans certains cas, cette corrélation intrinsèque entre les deux mesures a entraîné des retards dans la mise en œuvre des recommandations, mais a globalement contribué à la qualité du produit final. En général, les pays ont été en mesure de satisfaire à toutes ces exigences et ont adopté des codes de conduite complets pour aborder toutes les questions liées à l'intégrité et toutes les catégories de PHFE.

Une fois adoptés, le plus souvent à l'issue d'un processus d'élaboration ouvert, les codes de conduite ont été publiés en ligne. Le GRECO considère la publication comme un outil susceptible de renforcer l'obligation de rendre des comptes aux citoyens, car elle permet au public de savoir clairement ce qu'il est en droit d'attendre des PHFE. Toutefois, le GRECO estime que la publication seule ne suffit pas et que les États devraient prendre des mesures résolues pour assurer une large diffusion du code et le rendre aisément accessible au public et aux personnes auxquelles il s'applique.

Le GRECO a également recommandé que les codes de conduite soient complétés par des orientations claires et appropriées, assorties de commentaires explicatifs et d'exemples concrets. Les codes de conduite doivent être faciles à consulter et accompagnés de documents explicatifs et d'exemples pratiques. Ces exemples doivent être tirés de situations problématiques rencontrées dans le pays et proposer des alternatives éthiques aux comportements qui ont constitué des manquements à l'intégrité par le passé. En ce qui concerne les orientations, certains pays ont choisi d'élaborer des lignes directrices ou des manuels consacrés à des domaines spécifiques – tels que les invitations, les avantages, les activités accessoires et les cadeaux – tandis que d'autres ont préféré regrouper tous les sujets abordés par le code de conduite dans une seule et même directive. Le GRECO considère que les orientations doivent traiter les questions pertinentes liées à l'intégrité en accordant une attention particulière aux domaines à risque. Le code doit évoquer les situations complexes qui peuvent se présenter dans la pratique et proposer aux personnes concernées une ligne claire à suivre pour éviter ou désamorcer les risques de corruption. Les orientations doivent être claires et cohérentes en interne. Il est préférable d'exclure de ces instruments les règles de conduite qui n'ont aucun rapport avec l'intégrité. Certains pays ont distingué les lignes directrices destinées aux ministres et à la Première ministre ou au Premier ministre de celles conçues pour le reste des PHFE. Dans ces cas-là, le GRECO a indiqué que les orientations devaient clairement préciser leur champ d'application personnel et matériel. Lorsque les directives restent relativement générales, le GRECO a fait part de ses préoccupations et a réitéré la nécessité d'avoir des exemples concrets.

Le GRECO considère que la révision régulière des codes de conduite et des lignes directrices est essentielle pour garantir que les codes de conduite restent pertinents et traitent des difficultés auxquelles les PHFE sont confrontées dans leur travail quotidien. Ce processus doit être fondé sur des évaluations solides de l'efficacité des règles éthiques et sur des analyses régulières des risques afin de garantir que l'infrastructure juridique éthique reste un outil vivant, qu'elle soit cohérente avec les autres textes législatifs et qu'elle demeure socialement pertinente.

Le caractère contraignant des codes de conduite est une condition indispensable du respect des normes. Les règles éthiques doivent être contraignantes, le cas échéant. Le GRECO a souligné l'importance de cet élément, non seulement pour garantir l'efficacité pratique du système d'intégrité, mais aussi parce qu'il adresse un message important d'engagement politique à la société dans son ensemble. Le caractère contraignant est étroitement lié à la création et à la mise en œuvre d'un mécanisme de contrôle et de surveillance et d'un régime de sanctions, y compris pour les PHFE au plus haut niveau. Le GRECO a accepté que ces règles soient inscrites dans le code lui-même ou dans d'autres textes de loi nationaux. Les sanctions ne doivent pas être le seul moyen d'encourager le respect des normes d'intégrité ; la valorisation des bons comportements est tout aussi importante. Un système de reconnaissance publique peut être un outil efficace pour promouvoir les bons comportements et établir des modèles. En ce qui concerne les mécanismes de contrôle et de surveillance, les pays ont eu recours à une combinaison d'actions internes et externes, en s'appuyant dans la plupart des cas sur les organes existants de promotion de l'intégrité ou de lutte contre la corruption. Le GRECO a insisté sur l'importance de l'indépendance des organes de contrôle et sur le fait qu'il est préférable de disposer d'un organe administratif unique chargé de mettre en œuvre, de réviser et de mettre à jour les dispositions applicables.

Certaines recommandations évoquent la prise de sanctions disciplinaires, mais dans la plupart des cas, la qualification exacte des sanctions est laissée à la discrétion du pays concerné. Les sanctions applicables aux ministres posent des difficultés dans de nombreux pays. Certains d'entre eux ont fait valoir que, bien que les sanctions ne figurent pas dans le code de conduite, les violations de ce dernier entraîneraient une responsabilité administrative ou disciplinaire fondée sur d'autres textes législatifs. Le GRECO s'est déclaré satisfait de cette explication, à condition que les pays apportent la preuve que le respect du code est systématiquement vérifié dans la pratique et que des sanctions proportionnées s'appliquent en cas de comportement répréhensible.

D'autres pays ont expliqué que la mise en place d'un mécanisme de sanction des ministres en cas d'infraction des codes de conduite pouvait être en contradiction avec les principes constitutionnels qui sous-tendent les relations entre le Parlement et le gouvernement autour de deux axes : la responsabilité ministérielle et le principe de confiance. Si le mécanisme répressif et le régime de sanctions pouvaient permettre de révoquer des ministres pour des violations du code de conduite, cela devrait être prévu par la Constitution. Même les amendes infligées aux ministres par un organe de contrôle externe pour de tels manquements sont considérées comme une ingérence dans l'autonomie du Parlement à juger le travail des ministres. Dans ces cas, le GRECO a estimé que la partie concernée de la recommandation n'était pas mise en œuvre et a souligné l'importance d'instaurer des sanctions non pénales, proportionnées et publiques qui ne porteraient pas atteinte au principe d'autonomie constitutionnelle. Pour les autres PHFE, un mécanisme de sanction en cas de non-respect des codes de conduite a été mis en place, qui combine la responsabilité disciplinaire pour les manquements les moins graves et la responsabilité pénale pour les infractions flagrantes.

Conseils, formation et sensibilisation

Comme les PHFE sont au plus haut niveau de l'exécutif, il manque bien souvent aux États membres du GRECO une politique globale pour leur fournir des conseils et une formation en matière d'intégrité. En effet, les dispositifs classiques de formation qui peuvent convenir aux fonctionnaires sont peu susceptibles de correspondre aux besoins et à la disponibilité des PHFE. Les processus de nomination politique ne permettent que rarement de préparer les PHFE avant leur prise de fonction pour vérifier qu'elles savent ce que l'on attend d'elles sur le plan de l'intégrité. En outre, certaines obligations liées à l'intégrité peuvent entrer en jeu au début du mandat, tandis que d'autres, comme l'obligation de déclarer les conflits d'intérêts potentiels, peuvent même être une condition préalable à la fonction publique. La fonction de conseil auprès des PHFE pose aussi des défis spécifiques, car dans de nombreuses cultures, les hauts responsables sont peu enclins à utiliser systématiquement et en toute confiance des mécanismes consultatifs qui ont été principalement conçus pour la fonction publique ordinaire. S'agissant des outils de sensibilisation, ceux conçus pour être utilisés par les PHFE doivent être faciles à utiliser par des personnes qui ne sont pas des professionnels de l'intégrité hautement qualifiés et tenir compte des contraintes de temps auxquelles ces responsables sont soumis.

Presque tous les pays ont fait l'objet de recommandations dans les domaines du conseil, de la formation et de la sensibilisation. Lorsque la cheffe ou le chef de l'État relève de la catégorie des PHFE, les recommandations de la présente section s'appliquent aussi à son cabinet. La formulation des recommandations est similaire dans tous les rapports et souligne la nécessité de mettre en place des mécanismes internes efficaces pour promouvoir et sensibiliser régulièrement aux questions d'intégrité.

Les actions de sensibilisation doivent être proactives et exhaustives, en ce sens qu'elles doivent aborder toutes les normes d'intégrité pertinentes et viser toutes les catégories de PHFE. À des fins d'efficacité, l'information

doit être claire, suffisamment détaillée et accessible. Ces actions doivent être concrètes, c'est-à-dire refléter les comportements acceptables et inacceptables afin de consolider les normes d'intégrité et de renforcer les valeurs éthiques. La sensibilisation peut prendre la forme de discussions éthiques internes dans certaines institutions, d'une stratégie de communication régulière, de formations et de conseils individuels.

Les pays ont mis au point des outils de formation et organisé des formations initiales pour les nouvelles PHFE ainsi que des formations continues pour celles déjà en poste. Les formations initiales et les formations continues à intervalles réguliers étaient au cœur de la recommandation destinée à accroître la capacité de toutes les PHFE à comprendre pleinement les exigences auxquelles elles doivent se conformer. Le GRECO a souligné l'importance d'adopter une approche systématique de la formation et de la sensibilisation à l'intégrité.

Dans certains pays, le bureau du Premier ministre a été chargé de promouvoir cette politique et les supports de formation ont été élaborés avec l'aide des universités et des institutions de lutte contre la corruption. Les universités ont également organisé des formations obligatoires régulières pour les nouveaux membres du personnel gouvernemental, y compris les PHFE. Certains pays ont indiqué recourir à des questionnaires d'autoévaluation pour déceler les problèmes d'intégrité chez les PHFE. Quel qu'en soit le format, les formations doivent être spécifiquement adaptées pour tenir compte des fonctions, des risques de corruption et des vulnérabilités de chaque type de PHFE. Un cours spécial sur le leadership éthique doit être proposé aux cadres supérieurs. L'orientation pratique des formations pourrait être assurée en utilisant des approches basées sur des scénarios.

Un autre élément de la recommandation concerne la nécessité de fournir des conseils individuels et confidentiels à toutes les PHFE par le biais d'un dispositif spécialisé et institutionnalisé. Les pays ont mis au point des mécanismes de conseil, soit en établissant de nouvelles structures ou fonctions pour accomplir cette tâche, soit en s'appuyant sur des mécanismes déjà existants pour atteindre ce nouvel objectif. Que ces conseils soient dispensés par des conseillères et conseillers internes (personnes de confiance) ou par un organe spécialisé, le GRECO a rappelé qu'il importait de veiller à ce qu'ils disposent de l'expertise nécessaire et donc de dispenser régulièrement des formations sur les questions d'intégrité, y compris aux conseillères et conseillers. Certains pays ont fait état de la création d'un réseau de conseil en éthique qui reçoit le soutien de l'institution chargée de la promotion de l'intégrité ou de la lutte contre la corruption, notamment en élaborant conjointement des lignes directrices sur des sujets particuliers, tels que les conflits d'intérêts. Le GRECO a reconnu qu'il s'agissait là d'une bonne pratique.

Le GRECO a souligné l'importance de la neutralité et de l'indépendance dans l'apport de conseils sur les questions d'intégrité. Les personnes qui fournissent des conseils ne doivent pas avoir de contact quotidien avec les personnes qu'elles conseillent, ni faire partie de la chaîne de commandement et de contrôle de ces dernières. Ces éléments garantissent que les conseillères et conseillers en éthique ne s'autocensurent pas et que les PHFE ne sont pas empêchées de demander conseil. La partie la plus sensible et la plus difficile du système de conseil est de s'assurer qu'il fonctionne aussi efficacement pour les ministres qui pourraient être réticents à recourir au conseil interne, même confidentiel. La réticence des ministres à utiliser les mécanismes de conseil peut être motivée par la crainte de fuites susceptibles de nuire à leur profil politique. Dans certains pays, l'idée générale que les PHFE sont censées être parfaitement au courant du fonctionnement du secteur public, y compris des normes d'intégrité, peut entraver davantage le recours efficace aux mécanismes de conseil. Lorsque les pays ont indiqué que les conseils confidentiels aux ministres étaient fournis par la ou le secrétaire permanent ou le service juridique, le GRECO a insisté sur le fait que les conseils confidentiels en matière d'intégrité devraient être définis plus clairement et qu'il fallait instaurer une mémoire institutionnelle, y compris des données statistiques.

Le GRECO considère que la cohérence des conseils au sein du gouvernement pour des questions similaires est indispensable ; il est donc important de mettre en place un mécanisme unique avec une double fonction d'interprétation et de conseil. En effet, lorsque ces compétences sont réparties entre plusieurs entités, le GRECO a constaté un risque d'incohérence et d'inefficacité dans l'application des règles d'intégrité et a recommandé la mise au point d'un outil pour surmonter ce risque. Le partage des connaissances peut prendre la forme d'une base de données des questions reçues de chaque institution, qui pourrait ensuite être utilisée à des fins de communication et de formation, en plus d'unifier la fonction de conseil.

Lorsque la fonction de conseil confidentiel est assumée par l'institution chargée de faire respecter le code de conduite, le GRECO a insisté pour que les deux fonctions soient séparées en interne afin d'éviter que l'une ne contamine l'autre. En général, le GRECO a observé un effet dissuasif potentiel lorsque les fonctions répressives et de conseil sont regroupées au sein de la même entité. Quelques pays ont fait l'objet de recommandations visant à renforcer les capacités financières et humaines, ainsi que l'indépendance de leurs organes chargés des questions d'éthique, et à garantir que leur mandat englobe les PHFE.

Recrutement, contrôles d'intégrité et conditions de service

Le GRECO s'est intéressé au risque de « colonisation » de l'administration publique par des personnes dont la nomination est politique. Dans certains pays, on observe la pratique de plus en plus courante des nominations « accélérées » qui permettent aux personnes issues de nominations politiques de rester dans le secteur public, notamment pour y occuper des postes à responsabilités (en particulier dans les entreprises publiques). Dans d'autres, les cabinets peuvent servir de porte d'entrée dans l'administration publique aux personnalités politiques. Le problème est que ce type de nominations politiques et/ou de procédures de recrutement ne s'accompagnent pas de véritables garanties de transparence et d'intégrité et offrent moins de garanties d'une sélection impartiale et fondée sur le mérite (par rapport aux concours généraux de la fonction publique).

Le recrutement des conseillères et conseillers politiques est un sujet sensible. Les conseillères et conseillers politiques peuvent provenir de la fonction publique (fonctionnaires détachés) ou du secteur privé. Le processus de recrutement peut être réglementé, annoncé publiquement ou simplement laissé à la discrétion du ministre responsable. Le nombre de conseillères et conseillers susceptibles d'être embauchés peut être indéterminé ou plafonné, ce qui est généralement fixé par la réglementation (et parfois soumis à dérogation selon une pratique libérale ou une approche plus stricte).

Les conseillères et conseillers politiques peuvent travailler à temps plein ou à temps partiel ; et ils peuvent être rémunérés ou exercer leurs fonctions à titre bénévole. Lorsqu'ils sont payés, leurs salaires peuvent être fixés à la discrétion de l'entité qui les engage ou déterminés par la réglementation (par exemple, alignés sur la grille de rémunération des autres fonctionnaires).

Il ressort clairement de la description ci-dessus que les situations varient fortement selon les pays. Toutefois, comme point de départ, et indépendamment des différences susmentionnées, le GRECO a estimé que le statut des conseillères et conseillers politiques devait être précisé, que leur statut juridique et leurs obligations devaient être réglementés et même que leur nombre devait être limité au minimum.

Bien que le GRECO comprenne la nécessité de préserver une certaine flexibilité et le droit des principaux décideurs d'employer des personnes de confiance capables de mettre en œuvre leur programme politique, il rappelle aussi l'importance de prendre des mesures pour garantir la transparence de la procédure de nomination, en mettant en avant la qualité et le mérite des personnes nommées et en prévoyant un contrôle préalable de l'intégrité afin de déceler les risques de conflits d'intérêts au plus tôt.

Pour ce qui est du contrôle de l'intégrité, le GRECO a adressé à environ la moitié de ses membres des recommandations sur la nécessité de veiller à ce que toutes les personnes nommées à de hautes fonctions de l'exécutif fassent l'objet de vérifications appropriées afin d'éviter les conflits d'intérêts. La formulation des recommandations est cohérente : une procédure de contrôle – fondée sur des dispositions claires et axée sur des critères d'intégrité – est recommandée avant toute nomination à un poste de PHFE, ou juste après. L'objectif de cette procédure est de déceler et de gérer correctement les conflits d'intérêts. Dans quelques cas, le GRECO a recommandé que les informations soient vérifiées par recoupement et que les résultats de la vérification préalable soient publiés en ligne.

Contrôle préalable du personnel des cabinets et des cabinets ministériels – France

Les nominations des membres des cabinets ministériels et des collaborateurs du Président de la République qui ont travaillé dans le secteur privé au cours des trois dernières années précédant leur entrée en fonction sont désormais soumises à un contrôle préalable de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), qui rend un avis sur l'intégrité des candidats concernés. L'avis de la HATVP doit être respecté, faute de quoi la nomination est annulée.

Le GRECO a recensé plusieurs bonnes pratiques adoptées pour satisfaire à cette recommandation. Certains pays ont choisi de recruter les conseillères et conseillers politiques par le biais du mécanisme de recrutement de la fonction publique, qui prévoit une évaluation préalable des éventuels conflits d'intérêts. Il a été recommandé à un pays d'étendre le registre des déports applicable aux ministres aux membres de leur cabinet et de rendre ces informations publiques. Le champ d'application du registre a été élargi, mais les modifications n'ont pas répondu à la demande de rendre publics les mises en retrait, ce qui a conduit le GRECO à conclure que la recommandation avait été partiellement mise en œuvre.

Garantir la transparence : divulgation des informations financières et des conflits d'intérêts des hauts responsables en Finlande

En Finlande, un haut responsable du gouvernement est tenu, avant sa nomination, de rendre compte de ses activités commerciales, de ses participations dans des sociétés et autres biens immobiliers, de ses fonctions non liées au poste concerné, de ses emplois à temps partiel et de ses autres relations et engagements qui peuvent être pertinents pour déterminer s'il est qualifié pour exécuter les tâches requises au poste concerné. Il est conseillé à ces personnes d'effectuer leurs déclarations directement auprès de l'agent en charge de la nomination. Après la prise de fonctions, le ministère d'embauche transmet au ministère des Finances uniquement la partie publique de la déclaration. L'information est publiée sur le site du ministère des Finances. Lorsqu'un haut responsable démissionne, le ministère compétent demande au ministère des Finances de supprimer les données susmentionnées du réseau public d'information. Chaque ministère a la responsabilité de s'assurer que l'information relative à son secteur administratif et publiée sur un réseau public est à jour. Le système de déclaration des intérêts financiers et autres intérêts externes pour les autres personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif a un potentiel très positif dans la prévention des conflits d'intérêts et des autres infractions à la loi ; les candidats à de tels postes sont tenus d'effectuer une déclaration avant leur nomination, permettant ainsi à une personne appartenant au futur ministère de l'intéressé d'examiner les informations fournies et d'informer le candidat sur les différentes procédures auxquelles il devra se conformer.

Une autre recommandation a été adressée à un pays afin qu'il encadre les conditions de recrutement direct de hauts fonctionnaires nommés à des postes politiques au regard des risques encourus pour l'impartialité et l'indépendance de la fonction publique. Au cours de la procédure de conformité, le pays a répondu que, lors des nominations, le Premier ministre est tenu de respecter l'avis du Comité d'éthique et qu'en cas de conflits d'intérêts, le Premier ministre ne nomme pas les candidates et candidats qui n'ont pas mis fin à la situation qui génère le ou les conflits d'intérêts. Le GRECO a salué cette approche et considéré que la recommandation avait été mise en œuvre.

La plupart des pays ont eu du mal à instaurer un contrôle préalable de l'intégrité des conseillères et conseillers politiques et à mettre en place des mécanismes transparents leur permettant de se retirer en cas de conflits d'intérêts. Un pays a fait valoir que le risque de conflits d'intérêts concernait principalement les conseillères et conseillers politiques issus du secteur privé, mais qu'il était pratiquement inexistant pour leurs homologues venus du secteur public. Ce pays a donc axé toute sa capacité de contrôle préalable sur les conseillères et conseillers politiques issus du secteur privé. Le GRECO n'a pas été convaincu par cet argument et a souligné l'importance d'établir des dispositions de contrôle préalable applicables à tous les conseillers politiques.

Monténégro : des contrôles d'intégrité pour les conseillères et conseillers politiques

En décembre 2023, le gouvernement du Monténégro a mis en place un contrôle obligatoire pour les conseillères et conseillers de la Première ministre ou du Premier ministre, la cheffe ou le chef de cabinet de la Première ministre ou du Premier ministre, la cheffe ou le chef de cabinet adjoint de la Première ministre ou du Premier ministre et la conseillère ou le conseiller de la vice-Première ou du vice-Premier ministre dans le cadre de leur procédure d'embauche. Ce contrôle est effectué à la demande du secrétaire général du gouvernement auprès de l'Agence pour la prévention de la corruption afin de vérifier si des procédures ont été engagées contre des candidates et candidats à ces postes pour violation de la loi sur la prévention de la corruption.

Le GRECO s'est également penché sur la question des interactions entre les conseillères et conseillers politiques et les fonctionnaires du gouvernement central. En particulier, le GRECO s'est montré ferme sur la suppression de la pratique des instructions données par les conseillères et conseillers politiques aux fonctionnaires et au personnel technique. Les recommandations en la matière ont porté sur la nécessité de veiller à ce que les conseillères et conseillers officiels ne donnent des conseils que lorsqu'ils y sont habilités, en fournissant des orientations et des précisions appropriées si nécessaire, et à ce que les institutions soient sensibilisées aux droits et obligations spécifiques. Un pays visé par cette recommandation a indiqué que des lignes directrices avaient été élaborées de manière inclusive et transparente afin de préciser la nature des interactions entre le personnel politique et le personnel technique au sein du gouvernement central. Le GRECO s'est félicité des précisions apportées au mandat du personnel politique dans ses interactions avec le personnel technique et a considéré que la recommandation avait été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Enfin, bien qu'il se soit abstenu d'émettre une recommandation formelle sur les grilles de salaire des PHFE, le GRECO a signalé que certains systèmes de rémunération des PHFE n'étaient pas logiques et pas toujours transparents, en particulier en ce qui concerne les conseillères et conseillers et les personnes nommées à des postes politiques dans les entreprises/entités/agences de réglementation publiques. Le GRECO a estimé qu'un tel déséquilibre comportait des risques non négligeables de comportements répréhensibles et pouvait amener certaines personnes intéressées à chercher à compenser la faiblesse relative de leur rémunération par des avantages indirects et la promesse d'emplois futurs dans le secteur privé.

Transparence et surveillance des activités exécutives du gouvernement central

Si l'accès aux informations détenues par le gouvernement est essentiel pour garantir la transparence du gouvernement, il est tout aussi important de nos jours de donner aux citoyennes et aux citoyens et aux autres parties intéressées la possibilité de s'exprimer dans le processus décisionnel. Les recommandations émises par le GRECO dans le présent chapitre visent à améliorer l'ouverture des dossiers gouvernementaux, quel que soit leur format, à encourager la déclaration proactive et à faciliter la mise en place d'un écosystème institutionnel qui garantit l'existence d'organes de contrôle indépendants et de mécanismes de recours effectifs en cas de refus injustifié de fournir des informations.

Le GRECO s'est également attaché à garantir l'ouverture des processus décisionnels au sein du gouvernement et à permettre un dialogue structuré et efficace entre le gouvernement et la société dans le cadre de l'élaboration des politiques ou de la rédaction des lois. Les recommandations ont porté sur l'amélioration du cadre législatif qui permet au public de soumettre des commentaires dans un délai raisonnable en exigeant que ces propositions soient correctement évaluées par les auteurs et que des explications soient données sur les raisons pour lesquelles certaines sont acceptées et d'autres non. Par ailleurs, le GRECO a encouragé les pays à rechercher de nouveaux moyens de communiquer avec les différentes parties prenantes.

Des recommandations ont également été formulées pour améliorer le cadre juridique et institutionnel applicable aux contacts entre les PHFE et les lobbyistes et autres tiers qui cherchent à influencer les activités législatives et autres du gouvernement, en mettant l'accent sur la nécessité de fournir suffisamment d'informations publiques sur ces interactions. Enfin, le GRECO a également émis des recommandations destinées à améliorer les mécanismes d'audit et de contrôle au sein du gouvernement, qui s'ajoutent aux mesures similaires encouragées lors des cycles d'évaluation précédents.

Accès aux informations contenues dans les documents administratifs

L'accès à l'information figure dans les évaluations du GRECO depuis le Deuxième Cycle – des premières recommandations qui portaient sur l'adoption d'une législation et de normes d'application pour garantir que les citoyens et les médias puissent accéder aux documents officiels, jusqu'aux recommandations formulées lors du Cinquième Cycle qui visent à affiner les processus et à éliminer les difficultés qui sont apparues dans la pratique. En conséquence, la plupart des États membres du GRECO disposent d'un cadre juridique bien établi en matière d'accès à l'information, y compris des lois spécifiques. Le GRECO a encouragé les pays qui ne disposaient pas encore de législation spécifique sur l'accès à l'information à y remédier en intégrant les normes de la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STCE n° 205, également connue sous le nom de *Convention de Tromsø*).

Toutefois, des lacunes ont été constatées dans la pratique de plusieurs pays. Les problèmes les plus fréquemment recensés dans les Rapports d'Évaluation portent sur les points suivants :

- ▶ les retards pris par les autorités dans la fourniture des informations ou le traitement des demandes d'accès à l'information ;
- ▶ le manque de transparence en amont de la publication d'informations d'intérêt général ;
- ▶ la définition trop large des dérogations ou l'application fréquente d'exceptions/de restrictions pour empêcher la communication d'informations d'intérêt général ;
- ▶ les frais excessifs ;
- ▶ l'absence d'un mécanisme spécifique de recours ;
- ▶ l'insuffisance des ressources, de l'indépendance ou de l'autorité de l'organisme de surveillance de l'information ;

- ▶ la lourdeur des procédures de recours, et notamment la longueur des procédures judiciaires ;
- ▶ l'absence de responsables de la presse et des médias ;
- ▶ l'absence de statistiques sur les demandes d'informations d'intérêt général et le manque de sensibilisation du public à l'exercice du droit prévu par la législation sur la liberté de l'information.

Le GRECO a souligné que « l'accès à l'information doit se faire en temps utile ; cela vaut tout particulièrement pour la prévention de la corruption. Lorsque l'information arrive tardivement, elle risque de ne plus être d'une grande utilité ». Le GRECO a également évoqué la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, selon laquelle « l'information est un bien périssable et en retarder la publication, même pour une brève période, risque fort de la priver de toute valeur et de tout intérêt »⁶. Les manquements constatés par le GRECO portent aussi bien sur la longueur excessive des délais légaux que sur le non-respect des délais légaux raisonnables dans la pratique.

La recommandation type dans ce chapitre était de réaliser une étude d'impact indépendante et approfondie de la mise en œuvre de la législation en se concentrant principalement sur les lacunes énumérées ci-dessus et, sur la base de cette étude, de proposer des mesures législatives ou institutionnelles pour améliorer l'accès à l'information. La plupart des pays qui ont fait l'objet de cette recommandation sont encore en cours de procédure de conformité ; et ceux qui ont finalisé la procédure n'ont pas réussi à la mettre en œuvre.

Une autre série de recommandations portait sur le renforcement du mécanisme de surveillance indépendant. Certains pays sont totalement dépourvus de cette fonction de surveillance administrative, tandis que dans d'autres, elle est confiée à des institutions indépendantes, comme l'Ombudsperson, qui n'ont qu'une capacité limitée pour exercer correctement cette surveillance au vu de leur mandat déjà très lourd. Dans d'autres pays encore, cette fonction est confiée à l'institution qui s'occupe aussi de la protection des données à caractère personnel. Lorsqu'il existe une autorité de surveillance indépendante, le GRECO a recommandé qu'elle soit dotée d'une indépendance, d'une autorité et de ressources suffisantes pour accomplir sa tâche importante. Si la procédure de conformité est en cours pour la plupart des pays, les rapports de conformité déjà finalisés ne montrent pas de progrès sur ces sujets.

Le GRECO a recommandé que les unités stratégiques et les cabinets soient visés par la loi sur l'accès à l'information, d'une part, et que les documents élaborés par ces entités soient correctement conservés et mis à la disposition de leurs successeurs, d'autre part.

En ce qui concerne le fond de la législation pertinente, les pays ont fait l'objet de recommandations destinées à garantir que :

- ▶ les mêmes dispositions s'appliquent aux documents papier et aux documents électroniques ;
- ▶ la portée et l'application pratique des exceptions soient limitées ;
- ▶ des délais de réponse aux demandes d'information soient instaurés et/ou raccourcis ;
- ▶ la portée de la publication proactive en ligne soit élargie ;
- ▶ les dossiers relatifs aux demandes d'accès à l'information soient correctement conservés ;
- ▶ des mécanismes de traitement des recours soient mis en place ou renforcés.

L'un des motifs les plus courants de restriction de l'accès à l'information est la protection des données à caractère personnel. En conséquence, le GRECO a conseillé aux États membres de trouver un juste équilibre entre la vie privée des individus, d'une part, et le droit à l'information, d'autre part, et de limiter le recours aux restrictions prévues par la législation applicable à l'accès aux informations publiques. Le GRECO a reconnu que des restrictions limitées à l'accès à l'information devaient être prévues par la loi, et qu'elles devaient être interprétées et appliquées de manière étroite.

Le GRECO a également appelé certains pays à organiser des formations sur l'accès à l'information à l'intention des PHFE et des personnes chargées de l'application de la loi au niveau gouvernemental et, parfois, au niveau de la cheffe ou du chef de l'État.

6. Voir, par exemple, *Observer et Guardian c. Royaume-Uni*, paragraphe 60, 26 novembre 1991, et *Stoll c. Suisse [GC]*, requête n°69698/01, paragraphe 131, 10 décembre 2007.

Gouvernement ouvert

Luxembourg

La loi relative à une administration transparente et ouverte, adoptée en 2018, vient consacrer le principe de la publication d'office de toutes les informations détenues par les entités qui relèvent de son champ d'application. L'accès à ces documents est garanti à tout un chacun. Le champ d'application de la loi est large et inclut les institutions centrales et locales, les services publics, les autorités indépendantes telles que la Cour des comptes et les chambres professionnelles. La fonction de contrôle est confiée à une autorité administrative indépendante placée sous l'autorité du Premier ministre/Ministre d'État.

Lituanie

La législation prévoit clairement un large accès à l'information et s'appuie solidement sur l'article 25 de la Constitution, qui a été conforté par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. En 2012, le pays a également ratifié la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics. La loi relative aux informations publiques s'applique aux entités centrales et locales et énonce les principes de publicité, de transparence et d'ouverture. Les réunions du gouvernement sont retransmises en direct sur le site internet du gouvernement et sur les réseaux sociaux, et tous les documents soumis, ainsi que les enregistrements audio et les procès-verbaux, sont publiés en ligne. Des dispositions claires encadrent les réponses aux questions des médias et des conférences de presse sont organisées sur des sujets majeurs, peu de temps après que les décisions pertinentes ont été prises.

Les personnes physiques et morales ont le droit d'accéder à l'information, et les exceptions sont clairement prévues par la loi. On entend par « informations » toutes les informations qu'une institution a pu recueillir dans l'exercice de ses activités, indépendamment de leur mode de présentation, de leur forme et de leur support, y compris les données et informations consignées dans ses registres, les documents et/ou leur copie qui y sont versés, ainsi que les données du système national d'information. Les informations doivent être fournies gratuitement.

Les institutions doivent publier de façon proactive les informations relatives à leurs activités sur leur site internet ou leur application mobile, en veillant à respecter les exigences d'accessibilité. Les sites internet doivent contenir les informations suivantes : les fonctions exercées par chaque membre du personnel et les exigences particulières de leurs fonctions ; la mise en œuvre des mesures de lutte contre la corruption ayant force contraignante pour l'institution ; les manquements à la loi, à savoir les rapports anonymes transmis par les Ombudspersons du Seimas après une enquête réalisée à la suite d'un dépôt de plainte, les décisions de l'Auditeur général relatives à l'institution, les décisions de justice définitives constatant une infraction à la loi au sein de l'institution, des informations sur les fautes disciplinaires décelées au sein de l'institution et sur les sanctions dont elles ont fait l'objet ; les avantages et récompenses dont ont bénéficié les fonctionnaires de l'institution ; les rémunérations des fonctionnaires de l'institution, des responsables politiques, des fonctionnaires de l'État et des membres du personnel recrutés sous contrat de travail ; toutes autres informations précisées par le gouvernement.

Transparence du processus législatif

Les processus décisionnels inclusifs et transparents reposent essentiellement sur des dispositions solides qui portent sur la participation des citoyennes et des citoyens à l'élaboration des politiques et à l'adoption des lois et règlements. De nombreuses recommandations ont été formulées dans ce domaine afin d'améliorer la transparence des réunions publiques et des processus décisionnels.

Le GRECO a appelé les pays à veiller à ce que les projets de lois et de règlements soient systématiquement publiés avant leur adoption, à ce que le public soit autorisé à soumettre des commentaires dans un délai raisonnable et à ce que les auteurs fournissent des explications sur les raisons pour lesquelles certaines contributions ont été acceptées et d'autres rejetées. Ces éléments clés devraient être inscrits dans le droit primaire et les informations sur la mise en œuvre pratique devraient être accessibles au public, publiées en temps utile et facilement consultables. Certains des efforts déployés pour mettre en œuvre cette recommandation ont abouti à la création ou à la désignation d'un site internet où les projets d'initiatives législatives doivent être publiés.

Participation du public et études d'impact dans le processus législatif letton

La Lettonie a adopté la pratique qui consiste à publier en ligne l'évaluation des contributions recueillies auprès des citoyennes et citoyens, ainsi que l'étude d'impact initiale de chaque loi. Des lignes directrices pour la participation du public ont également été élaborées en étroite collaboration avec la société civile. Le portail qui héberge les processus de consultation pour les projets de loi est constamment et systématiquement mis à jour.

Une autre recommandation type visait à s'assurer qu'une empreinte législative retrace toutes les contributions reçues pendant le processus de rédaction et que les premières contributions reçues avant le début officiel du processus de consultation soient clairement documentées. Les pays qui ont fait l'objet de cette recommandation ont rencontré des difficultés dans la mise en œuvre.

Le GRECO a recommandé à plusieurs pays de renforcer l'utilisation des mécanismes de transparence décisionnelle dans la pratique, notamment en désignant et en impliquant de manière proactive les parties prenantes potentielles. Un pays a mis en place un système de notification automatique des parties prenantes susceptibles d'être intéressées. Quelques pays ont également été invités à évaluer l'efficacité de leur infrastructure juridique et institutionnelle en matière de consultations publiques et à prendre des mesures correctrices lorsque des lacunes ont été constatées.

Lorsque la législation sur la transparence décisionnelle prévoit des dérogations, le GRECO a appelé les États membres à limiter l'application de ces dérogations dans la pratique. Lorsqu'il ressort qu'il est largement fait usage des dérogations, ou lorsque la Constitution autorise l'adoption de certains textes en procédure d'urgence ou sans passer par les procédures de transparence, le GRECO a recommandé que des études approfondies soient menées pour évaluer le cadre juridique et les pratiques pertinents et identifier des méthodes pour remédier à leur manque de transparence. La plupart des pays qui ont fait l'objet de cette recommandation sont encore en cours de procédure de conformité. Un pays a limité le recours aux dispositions législatives d'urgence en exigeant des auteurs qu'ils justifient la nécessité d'une procédure d'urgence et les risques qui pourraient survenir si la législation concernée n'était pas adoptée en urgence ; il a également assuré un suivi annuel des consultations publiques par une unité spécialisée consacrée au gouvernement ouvert.

Le GRECO a recommandé à un pays de publier en ligne le nom de tous les participants aux séances du Conseil des ministres et de ses commissions et aux réunions des secrétaires d'État. Des modifications ont été apportées au règlement intérieur du Conseil des ministres, et une liste des personnes présentes aux différentes réunions est désormais établie et rendue publique, ce qui a conduit le GRECO à conclure que la recommandation avait été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Transparence du processus législatif

Slovénie

La transparence du processus législatif est inscrite dans plusieurs textes, dont le règlement intérieur du gouvernement. Un programme de travail qui contient tous les projets d'initiatives législatives, ainsi que les délais et les procédures de délibération, est mis à la disposition du public. La plupart des projets de loi et des autres textes sont publiés par les ministères sur un site unique consacré à la cyberdémocratie. Les normes minimales de participation du public à l'élaboration de la législation et de la réglementation prévoient les éléments suivants :

- ▶ le public doit avoir la possibilité de commenter les projets de loi ou de réglementation dans un délai de 30 à 60 jours, à compter de la date de leur publication en ligne (exception faite des projets de textes qui relèvent de procédures d'urgence ou qui ont trait au budget national) ;
- ▶ un résumé du projet de texte, accompagné de documents d'appui et d'une liste de questions et d'objectifs essentiels, doit également être élaboré ;
- ▶ un appel à la participation doit être lancé pour garantir la participation de groupes cibles, de spécialistes et du grand public ;
- ▶ à l'issue des consultations, un rapport doit être rédigé pour décrire l'incidence des consultations sur le projet de texte. Ce rapport sur les consultations, dont il existe un modèle, doit être soumis au Secrétariat général du gouvernement en même temps que le projet de texte ;
- ▶ les documents envoyés au Secrétariat général doivent également inclure une liste des spécialistes consultés, ainsi que, le cas échéant, le montant de leur rémunération. Le GRECO a salué le respect rigoureux de cette disposition.

- Le ministère à l'origine du projet doit informer, dans les quinze jours qui suivent son adoption, les groupes de spécialistes consultés et le grand public des propositions et avis essentiels qui n'ont pas été pris en compte, en expliquant pourquoi.

Des débats publics peuvent également être organisés et une formation approfondie a été dispensée aux rédacteurs de textes réglementaires et aux parties prenantes externes sur ces questions. Le public peut proposer au gouvernement l'adoption d'une mesure via un outil en ligne. Les propositions qui recueillent un soutien suffisant sont envoyées pour examen au ministère compétent qui doit se prononcer à leur sujet.

Espagne

La loi sur la rédaction des projets de loi date de 1997 et prévoit des mécanismes de consultation préalable et des outils d'étude d'impact a posteriori ; et une nouvelle phase préliminaire de consultation publique a été instaurée en 2015. Cette phase de consultation publique implique que les projets de loi soient publiés sur le site internet des services ministériels pendant au moins quinze jours avant leur adoption. Lorsqu'il s'agit de projets de loi qui ont une incidence sur les droits ou les intérêts légitimes des citoyennes et citoyens, une période de quinze jours ouvrables doit être allouée aux commentaires dans le cadre du processus d'adoption. Un rapport sur l'étude d'impact résume le résultat des consultations et l'impact sur la législation proposée. Les plans annuels pour les projets de lois et de règlements sont publiés sur le portail Transparence.

La Constitution prévoit également une procédure d'urgence (différente de la procédure législative ordinaire), qui permet au gouvernement d'adopter rapidement des décrets-lois en cas d'urgence. Toutefois, ces décrets-lois doivent être approuvés par le Congrès des députés dans un délai de 30 jours. La procédure d'urgence ne peut pas concerner les institutions clés de l'État ni les droits, obligations et libertés fondamentaux des citoyennes et citoyens, pas plus que le système des communautés autonomes ou les lois générales relatives aux élections.

Le Bureau de coordination et de garantie de la qualité de la réglementation a été établi en 2017 et a commencé ses activités en 2018. Lors de sa visite d'évaluation, le GRECO a été positivement impressionné par le rôle proactif joué par cet organisme et par le niveau de connaissances spécialisées et de motivation de son personnel.

Tiers et lobbyistes

La grande majorité des recommandations émises dans ce domaine utilisent la même formulation qui invite les pays à :

- adopter des dispositions détaillées sur la façon dont les PHFE entrent en contact avec des lobbyistes et autres tiers désireux d'influencer les travaux législatifs et autres activités du gouvernement ;
- communiquer suffisamment d'informations sur l'objectif de ces prises de contact, comme l'identité de la ou des personnes avec lesquelles (ou pour le compte desquelles) le ou les entretiens ont eu lieu et le ou les sujets abordés pendant les échanges.

Un pays a indiqué avoir mené des activités de sensibilisation destinées à rendre compte régulièrement et en détail des contacts entre les PHFE et les lobbyistes, et avoir chargé l'organe de lutte contre la corruption de recouper les informations communiquées par les lobbyistes avec celles transmises par les PHFE, afin de pouvoir repérer les irrégularités. Des statistiques ont été fournies sur les demandes adressées aux lobbyistes pour qu'ils soumettent les informations requises par la législation. Le GRECO a salué une bonne pratique adoptée par un pays, à savoir la publication par le Premier ministre de directives détaillées sur le lobbying. Ces directives présentent les exigences de transparence, la mise en place d'une empreinte législative et l'obligation de signaler les comportements répréhensibles. Un autre pays a mis en place un registre public des entretiens entre les PHFE, d'une part, et les lobbyistes et autres tiers, d'autre part. Les définitions des lobbyistes et des groupes d'intérêt ont également été révisées afin de garantir qu'elles englobent toutes les entités susceptibles de chercher à influencer les activités législatives ou réglementaires. Un autre pays a indiqué avoir inclus les dispositions et les exigences de déclaration requises dans ses Bonnes pratiques à l'intention des hauts responsables pour leurs communications avec des lobbyistes. D'autres ont modifié les dispositions relatives à la publication des emplois du temps des membres du gouvernement afin de s'assurer qu'ils contiennent les informations requises.

Contacts des PHFE avec les lobbyistes – transparence et orientations

Islande

En décembre 2023, le cabinet du Premier ministre a publié des lignes directrices sur les normes éthiques et juridiques qui régissent la communication entre les hauts responsables et les lobbyistes. Ce document rappelle l'obligation qui est faite aux lobbyistes de déclarer leurs activités et aux hauts responsables de guider les lobbyistes à cet effet. Les lignes directrices présentent des exemples du comportement attendu et soulignent l'obligation faite aux hauts responsables de respecter les principes d'objectivité et d'égalité de traitement, d'assurer la transparence et de prendre toutes les décisions sur la base de critères objectifs. Le GRECO a salué l'adoption de ces lignes directrices qui abordent de manière exhaustive les interactions des PHFE avec les tiers et lobbyistes, ce qui favorise la transparence à cet égard, y compris l'obligation de signaler les comportements illicites et de rendre publiques les informations relatives à l'empreinte législative des projets de loi, en révélant la participation de personnes et d'entités privées à leur élaboration.

Luxembourg

Des arrêtés grand-ducaux prévoient l'établissement d'un registre public des entrevues entre les ministres, leurs conseillères et conseillers d'une part, et les représentantes et représentants de groupes d'intérêts ou de tiers d'autre part. Les entrevues qui ne sont pas visées par l'obligation de publication ne posent pas de problème du point de vue du GRECO. Les informations fournies par le registre sont suffisamment détaillées et il existe des dispositions claires sur les responsabilités en matière de collecte et de publication de ces informations. Depuis la mise à jour de la législation, le GRECO a également noté que la définition des représentants de groupes d'intérêt ou de tiers est désormais suffisamment large pour englober l'ensemble des personnes susceptibles de chercher à influencer les décisions des ministres ou des conseillères et conseillers dans le cadre de leurs activités législatives ou réglementaires.

D'autres recommandations évoquent la nécessité de veiller à ce que la définition des lobbyistes vise également les lobbyistes internes afin qu'ils soient tous soumis aux normes applicables. De la même manière, le GRECO a recommandé à certains pays de s'assurer que leur définition du lobbying recouvre toutes les interactions entre les lobbyistes et autres tiers et les PHFE, qu'elles soient formalisées ou non. Le GRECO a évalué positivement un pays qui a adopté une législation complète à l'issue d'un processus d'élaboration inclusif. Il a salué le choix d'une définition large des activités de lobbying, des exigences de transparence généreuses et un mandat clair de l'institution de lutte contre la corruption pour contrôler le processus et appliquer des sanctions en cas de violation.

Dans quelques cas, le GRECO a recommandé qu'une évaluation indépendante de la mise en œuvre de la législation sur le lobbying soit réalisée et que des modifications soient apportées sur la base de cette analyse pour améliorer le processus. Certains pays ont mené ce type d'évaluation de leur propre initiative avant de procéder à des modifications législatives. Par ailleurs, le GRECO a recommandé à quelques pays de veiller à ce que leurs organes de lutte contre la corruption publient des orientations pratiques complètes sur le lobbying et étendent leur mandat aux actes répréhensibles liés au lobbying.

Le cadre réglementaire chypriote pour le lobbying

À Chypre, les contacts entre les PHFE et les lobbyistes sont régis par la loi sur la transparence du processus décisionnel public (loi 20(I)/2022), complétée par des règlements adoptés en avril 2023. L'Autorité anticorruption contrôle la mise en œuvre de cette loi et est également chargée de publier des lignes directrices sur son application. Les lobbyistes doivent s'enregistrer auprès de cette autorité et soumettre un rapport semestriel qui décrit dans le détail leur participation à la prise de décision publique, y compris la nature et l'objectif de leur participation. Les responsables publics doivent déclarer toute réunion tenue avec des lobbyistes dans un délai de deux mois. Si l'adoption de cette loi est considérée comme une avancée positive, son efficacité dépendra de sa mise en œuvre pratique. Les parties prenantes s'attendent à des difficultés liées à la définition des lobbyistes et à la portée des consultations. Toutefois, elles considèrent que cette loi constitue un bon moyen d'instaurer la confiance. Le temps dira si d'autres ajustements doivent être apportés.

Mécanismes de contrôle

Dans ce sous-chapitre, le GRECO a adopté des recommandations destinées à améliorer la fonction de contrôle au sein des ministères, du gouvernement et, le cas échéant, du cabinet de la cheffe ou du chef de l'État.

Dans un cas, la recommandation a rappelé la nécessité de veiller à ce que chaque ministère dispose d'une unité de contrôle interne pleinement opérationnelle, tandis que dans d'autres cas, l'accent a été mis sur l'importance de veiller à ce que les services d'inspection internes jouissent d'une indépendance fonctionnelle et de ressources suffisantes pour être en mesure de prévenir et de déceler les atteintes à l'intégrité, y compris lorsqu'elles sont commises par des PHFE. Dans un autre cas, la recommandation a souligné la nécessité d'accroître les dotations budgétaires de l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques afin qu'elle puisse également vérifier le respect du Plan national de lutte contre la corruption.

Contrôle interne renforcé – Grèce

Le système amélioré de contrôle interne sert à la prévention de la corruption parmi les hauts responsables au niveau central. L'Autorité nationale pour la transparence – créée en 2019 afin de rationaliser la politique de lutte contre la corruption et de renforcer le cadre national pour l'intégrité et de responsabilisation – participe à la mise en place dans chaque ministère d'unités d'audit interne (UAI) chargées de conseiller les ministres sur l'amélioration de l'efficacité des processus de traitement et des procédures de contrôle interne. Les UAI contrôlent les systèmes de gouvernance et leur fonctionnement pratique, garantissent des processus de gestion des risques appropriés et efficaces, assurent une gestion financière saine, identifient les comportements répréhensibles et procèdent à des investigations les concernant.

Renforcer la capacité, l'autorité et la responsabilité des institutions publiques chargées des fonctions de réglementation et de contrôle en matière de gestion des ressources publiques – Malte

Entre 2015 et 2023, Malte a régulièrement augmenté les budgets des principaux organes externes et de contrôle, tels que le bureau de l'Ombudsperson, l'office national d'audit, le commissaire aux normes de la vie publique et le département d'audit interne et d'investigation du gouvernement (IAID). Le budget de l'Ombudsperson a ainsi augmenté de 20 % et celui de l'IAID de 75 %.

Dans d'autres pays, les recommandations ont porté sur la transparence des procédures de passation des marchés publics et sur la nécessité de veiller à ce que l'accès aux informations relatives à ces procédures ne soit restreint que dans des cas pleinement justifiés et motivés par des considérations de sûreté nationale.

Le rôle proactif de la Cour des comptes autrichienne dans la promotion de la transparence et la prévention de la corruption

En Autriche, le contrôle économique et fiscal est principalement assuré par la Cour des comptes autrichienne (ACA), une institution supérieure de contrôle indépendante. L'ACA contrôle la gestion financière du gouvernement fédéral, des provinces, des communes et des entités publiques. Elle évalue l'économie, l'efficacité et l'efficacité des dépenses publiques. Elle vérifie également le respect des réglementations en vigueur et l'exactitude des données financières. L'ACA emploie actuellement près de 310 personnes, dont 76 % sont des auditrices et auditeurs publics. Elle publie des rapports d'audit, qui portent en grande partie sur la prévention de la corruption et le respect des réglementations. Par ailleurs, l'ACA aide le Parlement à examiner les politiques gouvernementales et effectue des audits spéciaux sur des questions telles que la transparence des médias et le financement des partis. Elle joue un rôle essentiel dans les audits axés sur la lutte contre la corruption. Elle a notamment mené des audits spécifiques sur les systèmes de prévention de la corruption, les lobbyistes et les systèmes disciplinaires. Le mandat de l'ACA a été renforcé par une augmentation des ressources, ce qui a encore amélioré sa capacité à contrôler l'intégrité dans le secteur public.

Conflits d'intérêts

Les recommandations émises dans ce chapitre complètent celles formulées par le GRECO lors des cycles d'évaluation précédents et visent à fournir un cadre juridique et procédural cohérent pour la prévention et la gestion des conflits d'intérêts dans le secteur public. Si des règles ont été établies pour les fonctionnaires et les membres des autorités judiciaires, la couverture des PHFE par des dispositions et des mécanismes clairs pour traiter les conflits d'intérêts perçus, potentiels et avérés accusait encore un certain retard.

L'une des recommandations du GRECO était que les pays adoptent une définition claire des conflits d'intérêts perçus, potentiels et avérés. Il a conseillé aux pays d'ajouter une disposition en ce sens dans leur législation.

Un pays a fait état d'une évolution positive saluée par le GRECO, à savoir la révision de la définition des conflits d'intérêts et l'adoption de nouvelles lignes directrices pour les PHFE, avec un chapitre consacré aux conflits d'intérêts, qui regroupe toutes les exigences applicables aux PHFE.

Cette exigence est étroitement liée aux recommandations qui exhortent les pays à adopter des dispositions et des directives claires pour toutes les PHFE, rémunérées ou non, y compris au plus haut niveau (ministres, secrétaires d'État parlementaires). Un pays a également fait l'objet d'une recommandation axée sur l'obligation de la cheffe ou du chef de l'État de se défaire de tout intérêt privé susceptible de générer un conflit d'intérêts avant son entrée en fonction. Outre les orientations détaillées susmentionnées, le GRECO a également considéré que la recommandation avait été mise en œuvre de manière satisfaisante, puisque la législation pertinente en matière de conflits d'intérêts a été modifiée pour inclure sans équivoque l'ensemble des conseillères et conseillers rémunérés et non rémunérés.

Questionnaire d'autoévaluation sur les conflits d'intérêts des membres du gouvernement – France

La Haute Autorité française pour la transparence de la vie publique (HATVP) envoie un questionnaire à tous les membres du gouvernement au moment de leur prise de fonction. Ce questionnaire est conçu pour les aider à repérer tout conflit d'intérêts potentiel qui pourrait porter atteinte à l'exercice de leurs fonctions. Le questionnaire rappelle également la définition du conflit d'intérêts et les bons réflexes pour éviter ce type de situation. Les membres du gouvernement ont sept jours à compter de leur nomination pour le retourner à la HATVP.

Une autre série de recommandations portait sur l'importance de fournir des conseils sur les questions liées à la prévention et à la gestion des conflits d'intérêts et de mettre en place des mécanismes de surveillance et de contrôle de la conformité assortis de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives. Le GRECO a souligné que les registres des déclarations de conflits d'intérêts devraient être publics et que, lorsque des sanctions sont appliquées, le public devrait également avoir accès à ces informations.

En substance, pour garantir l'efficacité de la politique dans ce domaine, il faut une stratégie organisationnelle globale au niveau de l'exécutif qui garantisse que les décisions relatives aux conflits d'intérêts pour les principaux responsables politiques sont prises sur la base du mérite et, dans la mesure du possible, indépendamment de toute considération politique. Les pays qui ont fait l'objet de ces recommandations générales ont rencontré des difficultés dans leur mise en œuvre.

Le GRECO a également recommandé de renforcer les conseils pratiques destinés aux PHFE, de mettre en place des programmes d'intégration, de formation et de sensibilisation, et de garantir l'accès à des services de conseil. Le GRECO a qualifié de bonne pratique la participation des organes de lutte contre la corruption à l'élaboration d'orientations pratiques et au développement d'outils d'apprentissage en ligne. La participation de hauts responsables à des sessions de formation sur les conflits d'intérêts a été considérée comme un signe d'engagement politique en faveur de l'amélioration de la prévention et de la gestion de ces conflits chez les PHFE.

Récusation ou abstention

Dans ce domaine, les recommandations ont porté principalement sur la nécessité d'instaurer des règles et procédures pour que les PHFE s'abstiennent ou soient récusées lorsqu'elles se trouvent en situation de conflit d'intérêts. Dans certains cas, cette recommandation a également intégré un appel à revoir la définition du conflit d'intérêts afin de s'assurer qu'elle englobe les relations conjugales ou familiales. Pour répondre de manière satisfaisante à cette recommandation, un pays a modifié l'instrument juridique applicable afin d'inclure les liens conjugaux et familiaux dans la définition du conflit d'intérêts. Dans d'autres cas, le GRECO a insisté pour que les dispositions applicables aux ministres qui agissent en tant que chefs ou cheffes de leur ministère s'appliquent également lorsqu'ils ou elles agissent en tant que membres du gouvernement. Pour mettre en œuvre cette recommandation de façon satisfaisante, le pays a unifié les dispositions applicables aux ministres, de sorte que les mêmes règles s'appliquent aux PHFE, qu'elles agissent en leur qualité de chefs de leur institution ou en tant que membres du gouvernement.

Les autres recommandations portaient sur la nécessité de prendre des mesures avant l'entrée en fonction pour limiter les risques de conflits d'intérêts et sur l'importance de publier des informations sur les déports ainsi que les déclarations d'intérêts.

Déclaration *ad hoc*

La plupart des recommandations émises à cet égard invitaient les pays à adopter une disposition légale pour obliger les PHFE à soumettre un rapport de déclaration *ad hoc* aux autorités compétentes lorsque des conflits d'intérêts surviennent dans leurs activités ordinaires. La déclaration *ad hoc* devrait être suivie d'une mise en retrait officielle du processus décisionnel et, en cas de manquement à cette obligation, des sanctions proportionnées devraient être appliquées. Dans certains cas, l'organe de lutte contre la corruption s'est vu conférer des pouvoirs supplémentaires pour gérer également les situations de conflits d'intérêts *ad hoc*, tandis que dans d'autres cas, les pays ont opté pour un mécanisme intragouvernemental ou parlementaire (pour les ministres) pour traiter les conflits d'intérêts *ad hoc* des PHFE. L'un des éléments de ces recommandations a particulièrement posé problème aux pays, à savoir la publicité autour des abstentions ou des déports des PHFE.

Transparence dans l'exercice du pouvoir – France

Un registre établissant la liste des domaines dans lesquels les ministres sont écartés du processus décisionnel en raison d'un risque de conflit d'intérêts a été mis en place. Opérationnel depuis 2018, il peut être consulté sur le site web du gouvernement.

Pour se conformer à ces recommandations, un pays a intégré l'obligation de déclaration *ad hoc* dans le Code de conduite des ministres (applicable aux ministres et aux secrétaires d'État), en précisant que ce principe figurait déjà dans les codes de conduite respectifs des autres PHFE. Cette nouvelle disposition exige des ministres et des secrétaires d'État qu'ils prennent des mesures correctrices et en informent le Parlement. Un autre pays a mis en place l'obligation pour les ministres de déclarer ces conflits d'intérêts *ad hoc* au Premier ministre et de s'abstenir de prendre part aux décisions dans lesquelles ils ont un conflit d'intérêts. Le GRECO a relevé une autre approche positive, à savoir l'adoption de lignes directrices claires relatives à l'obligation des PHFE de gérer les conflits d'intérêts *ad hoc*. Les lignes directrices en question ont également été publiées en ligne.

Dans certains cas, le GRECO a complété cette recommandation type en soulignant la nécessité d'élargir l'éventail des personnes soumises à cette exigence afin d'inclure les membres des cabinets des PHFE. Plusieurs pays ont ainsi étendu le champ d'application de cette obligation légale pour y inclure le personnel des cabinets, ce que le GRECO a qualifié de bonne pratique.

Interdiction ou limitation de certaines activités

Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers

Lorsqu'ils n'en disposaient pas déjà, les pays ont été invités à adopter des dispositions claires sur l'incompatibilité de la fonction de PHFE avec d'autres activités.

Les recommandations émises dans ce domaine visaient également à préciser les limites dans lesquelles les PHFE peuvent exercer des activités ou des fonctions supplémentaires. En effet, il est préoccupant de constater que, dans certains cas, de hauts responsables de l'exécutif sont soupçonnés d'agir sur deux fronts à la fois, dans le secteur public et dans le secteur privé, et de gérer leurs activités commerciales par le biais de montages financiers offshore.

Afin de garantir une approche équitable et cohérente à tous les niveaux en ce qui concerne les activités accessoires et leur autorisation, le GRECO a demandé aux pays d'établir un mécanisme d'autorisation préalable pour permettre aux PHFE d'exercer des activités accessoires, étant entendu que ces activités ne doivent pas donner lieu à des conflits d'intérêts. Un pays a indiqué avoir modifié sa législation pour préciser que les PHFE, y compris les conseillères et conseillers ministériels, sont considérées comme occupant un emploi à temps plein, et que le Premier ministre peut autoriser les titulaires de ces postes à exercer des activités de nature humanitaire, universitaire, scientifique ou artistique ou tout autre travail sporadique qui n'ont pas d'incidence sur leurs fonctions officielles et dont la rémunération est modérée. Ces autorisations sont consignées dans un registre tenu à jour et publié en ligne. D'autres pays ont intégré le principe d'approbation préalable dans leur législation anticorruption ou dans le manuel applicable au personnel de l'État, afin de garantir que les PHFE ne peuvent pas accepter d'activités accessoires avant d'avoir obtenu l'autorisation de leur hiérarchie.

Une autre recommandation portait sur la nécessité de revoir le cadre juridique afin de modifier les dispositions applicables aux PHFE et d'établir des normes plus claires et plus cohérentes sur les activités accessoires qu'elles peuvent mener.

Révision du manuel à l'intention des PHFE sur la gestion des conflits d'intérêts en Norvège

Le manuel révisé à l'intention des PHFE comprend des orientations relatives à l'interdiction de traiter une question, notamment en cas de conflit d'intérêts lié à d'anciennes activités privées. En vertu de ce manuel, il revient en premier lieu aux PHFE d'apprécier leur propre impartialité et, en cas de doute, de fournir à l'administration les informations requises pour évaluer un éventuel manque d'impartialité et de compétence et envisager une interdiction. Si un doute subsiste quant à la nécessité d'écarter une PHFE d'un dossier, l'administration peut demander un avis juridique au service juridique du ministère de la Justice. Le manuel décrit aussi la manière dont une question doit être traitée après qu'une PHFE en a été dessaisie. En outre, le « courriel de bienvenue » envoyé aux PHFE le jour de leur nomination contient des informations sur la quarantaine (restrictions applicables après la cessation des fonctions) à respecter lorsqu'elles quittent leurs fonctions. Un courriel similaire est envoyé aux PHFE avant qu'elles ne quittent leurs fonctions.

Cadeaux

Pour ce qui est des cadeaux et autres avantages, le GRECO a réaffirmé l'importance d'appliquer des restrictions strictes, en insistant sur le danger qui réside dans l'échange de faveurs lorsqu'il existe une collusion excessive entre les responsables politiques et le monde des affaires.

Les recommandations visaient à préciser, renforcer et rendre plus transparent le régime des cadeaux reçus par les PHFE. Les recommandations types portaient sur les éléments essentiels suivants : le renforcement des dispositions relatives aux cadeaux offerts aux PHFE ; le cas échéant, l'abaissement significatif du seuil d'acceptabilité des cadeaux ; et la communication par les destinataires des informations relatives à la réception de cadeaux (y compris les invitations, les séjours et autres avantages), l'enregistrement de ces informations dans un registre central et leur publication en temps utile.

D'autres recommandations ont préconisé l'adoption d'orientations pratiques pour expliquer clairement comment les dispositions devraient être appliquées aux activités quotidiennes des PHFE. Le GRECO a souligné la nécessité de fournir des orientations appropriées sur le type d'articles à considérer comme des cadeaux, y compris diverses formes d'avantages (séjours, invitations, etc.). Le cadre pertinent associé à ces orientations doit indiquer clairement les cadeaux ou invitations qui peuvent être acceptés ou non en fonction du contexte, du donateur, de leur valeur ou de l'occasion. Dans certains cas, le GRECO a rappelé la nécessité de fournir des conseils aux PHFE, en cohérence avec les recommandations formulées dans les chapitres précédents.

À titre d'exemple de processus de mise en œuvre, un pays a modifié le code de conduite des ministres afin de rendre plus clair le régime des cadeaux. Un autre pays avait été invité à préciser la notion de « cadeaux protocolaires et cadeaux de courtoisie ». Il a répondu qu'il avait incorporé des éléments supplémentaires dans le projet de loi sur la prévention de la corruption. Un pays a indiqué que son organe de lutte contre la corruption a adopté des lignes directrices sur le traitement des cadeaux, faveurs et invitations dans le secteur public, qu'il les a publiées en ligne et qu'il a en outre commencé à travailler sur la création d'un registre électronique des cadeaux.

Restrictions applicables après la cessation des fonctions

Il a été demandé à de nombreux pays évalués d'améliorer la situation en ce qui concerne la mobilité des hauts responsables de l'exécutif vers le secteur privé (ce que l'on appelle le « pantouflage »). Les recommandations relatives à la cessation des fonctions ont souligné la nécessité de garantir un cadre juridique complet, clair et contraignant pour les restrictions imposées aux PHFE après la cessation de leurs fonctions. D'après les rapports de conformité adoptés jusqu'à présent, il semble que la politique de sanction efficace en cas de non-respect ait été la partie des recommandations la plus difficile à mettre en œuvre par les États membres.

La recommandation type dans ce domaine consistait à préconiser l'adoption de dispositions pour gérer l'emploi des anciennes PHFE. Ces dispositions devraient être inscrites dans la législation et imposer des périodes de carence à toutes les PHFE – même si, bien souvent, les durées conseillées varient en fonction du rang de la catégorie de PHFE – ainsi que la mise en place d'un mécanisme effectif pour éviter les mouvements inappropriés vers le secteur privé, y compris par l'application de sanctions. Les systèmes qui reposent principalement sur l'autorégulation et sont dépourvus de caractère contraignant n'ont pas été considérés comme satisfaisant à la norme fixée par la recommandation. Le GRECO a estimé que l'adoption d'une législation primaire sur le « pantouflage » constituait une bonne approche pour mettre en œuvre cet ensemble de recommandations et a encouragé les États membres à traiter tous les aspects pertinents d'une politique sur la cessation des fonctions.

Certains pays ont également fait l'objet d'une recommandation supplémentaire visant à adopter des orientations pratiques à l'intention des PHFE sur la manière de se conformer à leurs obligations. Les mécanismes *ad hoc*, tels que la possibilité d'adresser des demandes de clarification au ministère de la Justice, n'ont pas été jugés suffisants pour répondre à cette exigence.

Certains rapports font état de l'obligation d'obtenir une autorisation préalable avant d'entamer des négociations pour obtenir un poste dans le secteur privé, que ces négociations démarrent pendant que la PHFE exerce sa fonction publique ou après. En outre, le GRECO a recommandé à certains pays d'établir l'obligation pour les PHFE d'informer l'organe compétent de tout nouvel emploi. En ce qui concerne l'approbation préalable, certains pays ont opté pour qu'elle soit délivrée par l'institution où la PHFE était employée ou par la Première ministre ou le Premier ministre dans le cas des ministres, avec ou sans l'avis d'un organe d'éthique indépendant. Dans certains pays, l'organe d'éthique émet un avis adressé à la personne concernée et à l'organe chargé de l'approbation préalable. L'avis de l'organe d'éthique comprend également des propositions, le cas échéant, sur la manière d'adapter les activités des PHFE après la cessation de leurs fonctions afin d'éviter une situation de conflit d'intérêts. Le GRECO a insisté pour que ces avis soient rendus publics, bien que les pays aient fait valoir qu'une transparence totale pouvait convenir aux ministres, mais qu'elle paraissait excessive pour les hauts responsables. En ce qui concerne l'obligation d'information, elle est souvent corrélée à l'aspect de surveillance et de suivi de la politique relative à la cessation des fonctions. Certains pays ont opté pour l'envoi des informations à un organe de surveillance indépendant, tel qu'un comité d'éthique ou l'institution supérieure de contrôle, et ont chargé les PHFE de faire une déclaration complète et détaillée qui inclut une description claire de l'activité envisagée.

Pour ce qui est de la durée des restrictions applicables après la cessation des fonctions, le GRECO a estimé qu'une période de six mois était trop courte pour constituer un outil efficace de prévention des risques de corruption et de conflits d'intérêts. Le GRECO a constaté que la durée de la période de carence importait moins que l'efficacité des limites prescrites pour prévenir et gérer les conflits d'intérêts. Il convient de trouver un juste équilibre entre la promotion de l'intégrité du secteur public et le soutien d'un marché du travail flexible. En général, une période de deux ans pour les ministres et d'un an pour les autres hauts responsables a été considérée comme satisfaisant à la norme.

Il a été recommandé à certains pays d'interdire expressément aux anciennes PHFE de mener des activités de lobbying auprès du gouvernement pendant un certain temps. Dans le cadre de la procédure de conformité, le GRECO a estimé qu'une interdiction de deux ans d'exercer des activités de lobbying répondrait de manière satisfaisante aux exigences de la recommandation. Par ailleurs, le GRECO a critiqué la possibilité de déroger aux restrictions en matière de lobbying qui existent dans certains pays.

Lorsqu'il existe des dispositions relatives à la cessation des fonctions, le GRECO a recommandé que leur efficacité soit réexaminée et que des modifications appropriées soient apportées pour remédier aux lacunes constatées. Certains pays ont indiqué qu'une commission d'enquête indépendante avait été mise en place pour procéder à cette évaluation.

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

Obligations de déclaration

Dans ce chapitre, le GRECO s'appuie sur les pratiques qu'il a mises en œuvre lors des cycles d'évaluation précédents dans le domaine de la déclaration et de la vérification des informations financières, et les prolonge. Les recommandations du GRECO en matière de déclaration financière visaient à créer un cadre juridique et institutionnel cohérent et équitable dans lequel les personnels du secteur public sont soumis à des obligations de déclaration et de contrôle proportionnelles à leur exposition aux risques. Alors que ce cycle se concentre sur les PHFE et les forces de police, les cycles précédents ont porté sur les parlementaires, les administrations publiques et les systèmes judiciaires. L'idée est que les PHFE doivent montrer l'exemple et qu'une politique qui imposerait des obligations de déclaration aux fonctionnaires, mais pas aux PHFE, ne constituerait pas un instrument crédible pour prévenir la corruption et promouvoir une culture de l'intégrité.

L'Arménie se dote d'un cadre complet de déclaration financière

L'Arménie dispose d'un système de déclaration financière assez complet. Des mesures importantes ont été prises ces dernières années pour renforcer le contrôle des déclarations financières et du respect de la législation en la matière. La proactivité de la Commission de prévention de la corruption dans ce domaine est louable. Elle a été dotée de compétences et d'outils qui lui permettent de vérifier les déclarations et d'infliger des sanctions administratives (et de transmettre les dossiers aux services répressifs lorsque les

éléments d'une infraction pénale sont décelés). Le processus de vérification repose sur le contrôle de la conformité technique et de la cohérence des données, sur des vérifications croisées avec des bases de données externes, sur l'analyse mathématique des données déclarées et sur l'analyse des fonctions de haut niveau. Afin d'accroître l'efficacité du système, un processus automatisé de déclaration et d'analyse des déclarations financières est en passe d'être mis en place et des critères de contrôle aléatoire en fonction d'une évaluation des risques sont en cours d'élaboration ; le système d'alerte n'est pas encore totalement opérationnel. De surcroît, l'Arménie a été l'un des premiers pays à publier des données en ligne sur la propriété effective. Cet effort s'est d'abord concentré sur les industries extractives, mais s'est progressivement étendu à d'autres secteurs. Depuis le 1^{er} janvier 2023, l'obligation de déclarer les bénéficiaires effectifs s'applique à toutes les entreprises, y compris celles qui sont détenues par l'État.

La formulation des recommandations est assez similaire d'un pays à l'autre. En effet, le GRECO a insisté sur la nécessité de mettre en place – ou d'améliorer – un système harmonisé pour s'assurer qu'il est demandé à toutes les PHFE de soumettre régulièrement des formulaires de déclaration financière, qui doivent être accessibles au public. Les dispositions qui s'appliquent aux ministres devraient également concerner les secrétaires d'État, les vice-ministres, les conseillères et conseillers politiques et, lorsque la cheffe ou le chef de l'État relève de la catégorie des PHFE, le personnel de son cabinet. Pour mettre en œuvre cette recommandation, les pays ont modifié leur législation sur les déclarations financières afin d'appliquer des exigences de déclaration similaires à toutes les PHFE.

Estonie : les conseillères et conseillers politiques sont soumis à des obligations de déclaration financière

En avril 2021, la loi a été modifiée pour garantir que les conseillères et conseillers politiques des ministres soient tenus de soumettre une déclaration d'intérêts dans les quatre mois qui suivent leur prise de fonctions, puis tous les ans. Le registre des déclarations d'intérêts a été amélioré et il est désormais plus facile de retrouver les noms des responsables publics auxquels cette obligation s'applique.

Dans certains cas, le GRECO a recommandé aux pays de revoir et de reconsidérer la périodicité de la soumission des déclarations financières afin de garantir que les informations pertinentes soient mises à disposition en temps utile. En s'appuyant sur les progrès technologiques réalisés ces dernières années et sur les bonnes pratiques en la matière, le GRECO a adopté plusieurs recommandations sur la soumission électronique des déclarations financières ou sur l'importance d'utiliser des formats lisibles par machine ainsi qu'un niveau approprié de subdivision des informations. Le remplissage électronique des déclarations financières réduirait les risques d'erreurs de transcription de la part du greffier.

Lorsque des plateformes électroniques de déclaration de patrimoine étaient en cours de développement, le GRECO a encouragé les gouvernements à les rendre opérationnelles dès que possible. Un pays a indiqué que sa législation avait été mise à jour et que le niveau de détail du formulaire permettait désormais d'inclure les biens immobiliers, les dépôts bancaires, le capital social et les actions, les assurances vie et les plans de retraite, les autres actifs financiers ainsi que les droits de propriété et le passif. En outre, les PHFE peuvent remplir ce formulaire en ligne sur un portail spécial. Les informations sont automatiquement extraites du portail et publiées en ligne et au Journal officiel. Un autre pays a annoncé disposer désormais d'une plateforme électronique opérationnelle pour tous les responsables publics qui soumettent des déclarations financières et indiqué que de nombreuses activités de formation ont été proposées pour permettre aux déclarants de se familiariser avec les caractéristiques du nouveau système de déclaration électronique.

Déclarations électroniques en Albanie – améliorer l'exactitude et les vérifications croisées dans les déclarations financières

En novembre 2021, après avoir testé la plateforme électronique, l'Inspection supérieure de la déclaration et de l'évaluation du patrimoine et des conflits d'intérêts a approuvé le formulaire et les directives pour remplir les déclarations électroniques de patrimoine et d'intérêts privés. Des activités de formation approfondies ont été dispensées en 2021 et 2022 au personnel chargé de gérer le processus de collecte de ces déclarations. Depuis le 1^{er} janvier 2022, le système électronique est pleinement opérationnel et les déclarations de patrimoine et d'intérêts privés sont soumises uniquement par voie électronique via : <https://deklarimi.ildkpi.al/Account/Login?ReturnUrl=%2F>.

Le contenu des formulaires doit comprendre le patrimoine, les revenus, les emplois extérieurs, les postes précédents et les accords conclus avec les anciens employeurs, ainsi que le passif et les intérêts financiers. Le seuil de valeur pour intégrer ces éléments dans le formulaire de déclaration ne doit pas être excessif. Dans d'autres

recommandations, le GRECO a évoqué la nécessité d'inclure des données quantitatives sur les participations économiques ou financières importantes ou de préciser ce que l'on entend par un « intérêt pertinent » à déclarer. Pour régler cette question de l'« intérêt pertinent », le pays concerné a mis à jour son formulaire de déclaration en précisant les éléments à inclure et il a élargi le champ d'application de la déclaration pour englober non seulement les intérêts pertinents pour son portefeuille spécifique, mais aussi les intérêts « à caractère collectif » susceptibles d'avoir une incidence sur l'activité globale du gouvernement (dont la déclaration peut entraîner l'exclusion du ministre concerné lors de l'examen de cette question spécifique).

Élargissement des obligations de déclaration financière des ministres au Royaume-Uni

Le formulaire de déclaration d'intérêts a été actualisé pour préciser les intérêts qui doivent être déclarés. Les intérêts pertinents pour le portefeuille d'un ministre ont été dûment intégrés. En outre, lorsqu'un autre intérêt est susceptible d'entraîner un conflit lors d'un processus décisionnel collectif du Cabinet, le ministre concerné doit le déclarer au début d'une réunion du Cabinet. Cette pratique permet de répondre à la préoccupation précédente relative à la déclaration limitée des intérêts des ministres, évaluée à travers le prisme de leurs portefeuilles respectifs. Le GRECO a salué la pratique qui consiste à déclarer publiquement les conflits d'intérêts à « caractère collectif » avant la réunion du Conseil des ministres, ce qui permet d'exclure le ministre concerné du processus décisionnel.

Il est alarmant de voir les stratagèmes auxquels ont recours certains membres du gouvernement pour soustraire des actifs à l'obligation de déclaration, par exemple en les transférant à des conjoints ou à des proches, en utilisant des comptes offshore ou en faisant contracter des prêts par des personnes à leur charge pour contrôler des groupes d'entreprises. Le GRECO a donc adopté une recommandation type qui consiste à « envisager » la déclaration d'informations sur les conjoints, les partenaires et les membres de la famille à charge, en précisant que ces informations n'ont pas nécessairement vocation à être rendues publiques. Ce type de recommandation ouvre la voie à une réflexion sur les avantages et les coûts de l'élargissement de la déclaration à des sujets supplémentaires, une pratique déjà mise en œuvre dans plusieurs pays dotés de systèmes de déclaration financière solides. Si le GRECO laisse aux pays la possibilité de décider si d'autres informations doivent être rendues publiques, la recommandation reconnaît les avantages d'intégrer ces données supplémentaires dans le processus de vérification. Ce faisant, le GRECO a tenu compte des considérations relatives à la protection des données à caractère personnel qui doivent être mises en balance avec l'avantage que confère une véritable transparence financière. Le GRECO a considéré que la recommandation avait été mise en œuvre de manière satisfaisante lorsque les pays ont démontré que la proposition d'élargir à d'autres personnes l'obligation de déclaration avait fait l'objet d'un vaste débat, au sein du gouvernement et au-delà (y compris parfois avec des parties prenantes privées), quelle qu'ait été la conclusion des discussions. Cependant, il a conclu que la recommandation n'avait pas été mise en œuvre lorsque le gouvernement a simplement décidé, de façon unilatérale, de ne pas étendre l'obligation de déclaration financière aux conjoints, partenaires et membres de la famille à charge. Certains pays ont adopté une approche plus directe en modifiant la législation sur la déclaration financière pour y inclure les conjoints et les enfants à charge.

Mécanismes de contrôle

Le GRECO a souligné la nécessité de mettre en place un système de vérification adéquat, doté de ressources suffisantes et d'un mandat clair, et capable d'infliger des sanctions dissuasives en cas de violation. La plupart des pays ont fait l'objet de recommandations à cet égard.

La vérification des déclarations financières comprend un contrôle du respect des délais de la soumission et un contrôle sur le fond de la véracité des informations soumises par la personne déclarante. Le respect des délais est facile à évaluer, car il s'agit d'un contrôle basé principalement sur des informations accessibles au public – telles que la date de début ou de fin d'une fonction publique ou le respect de l'échéance de soumission annuelle. Le contrôle de la véracité des informations est en revanche une tâche plus complexe.

D'une part, les données soumises dans la déclaration doivent être recoupées avec les données détenues par d'autres institutions ou entités au sujet de la personne déclarante. D'autre part, il est parfois nécessaire de disposer d'informations détenues principalement par la personne déclarante pour effectuer une vérification en bonne et due forme. Les autorités de contrôle, telles que les organes indépendants de lutte contre la corruption, ont souvent du mal à accéder à ces informations, soit parce qu'elles ne disposent pas d'un mandat juridique clair, soit parce que la coopération interinstitutionnelle entre les organismes publics est loin d'être optimale. Le GRECO a émis des recommandations à l'intention de plusieurs pays pour surmonter ces difficultés de vérification sur le fond et a exhorté les États membres à trouver des solutions aux problèmes constatés.

dans la pratique. Le GRECO a estimé qu'une coopération interinstitutionnelle de qualité constituait une bonne pratique pour améliorer les efforts de vérification. Le GRECO a également qualifié de bonne pratique l'adoption de plans de vérification annuels par l'institution compétente.

La capacité insuffisante des organes de lutte contre la corruption par rapport à leur mandat légal est un autre problème mis en évidence dans les rapports d'évaluation, au même titre que leur indépendance vis-à-vis des PHFE. Le GRECO a formulé de nombreuses recommandations aux États membres pour qu'ils augmentent les ressources juridiques, humaines, financières et autres de ces entités et garantissent leur indépendance – une condition indispensable à leur capacité à remplir efficacement leurs fonctions. Les vérifications des déclarations financières devraient être effectuées de manière proactive et systématique afin de garantir la crédibilité du système. Les informations sur les résultats des contrôles, ainsi que les statistiques pertinentes, devraient être publiées à intervalle régulier. Le GRECO a félicité les pays qui ont su faire preuve de proactivité dans le processus de vérification et déployer des efforts pour accroître la capacité des institutions indépendantes de lutte contre la corruption chargées de ces vérifications. Certains pays ont fait état d'une coopération renforcée entre l'organisme chargé de vérifier les déclarations financières soumises par les PHFE et les institutions d'audit (et les autres institutions concernées), en plus de l'utilisation d'outils informatiques qui facilitent les vérifications.

Renforcement de la vérification des déclarations financières

Macédoine du Nord

Le GRECO a reconnu la capacité accrue de la Commission nationale de prévention de la corruption à vérifier de manière proactive les déclarations de patrimoine et d'intérêts. Des outils électroniques sont désormais utilisés dans le processus de vérification pour relier entre elles les bases de données d'autres organismes d'État ; il s'agit d'un processus continu et d'autres améliorations sont encore attendues dans ce domaine.

Albanie

Le GRECO a salué l'augmentation constante du budget de l'Inspection supérieure de la déclaration et de l'évaluation du patrimoine et des conflits d'intérêts, de même que l'investissement permanent consenti dans le développement du personnel par le biais de formations et d'échanges d'expertise.

Mécanismes visant à rendre des comptes et à caractère répressif

Le GRECO a insisté pour que les pays adoptent un régime de sanctions dissuasives afin de pouvoir appliquer des sanctions proportionnées en cas de violation de la législation. Un mécanisme de sanctions fondé uniquement sur la responsabilité politique n'a pas été jugé suffisant pour satisfaire aux normes. Les recommandations pertinentes émises dans ce domaine se sont révélées parmi les plus difficiles à mettre en œuvre jusqu'à présent.

Procédures pénales et immunités

Ce chapitre comprend des recommandations destinées à instaurer des normes objectives qui permettent au pouvoir judiciaire d'enquêter sur les PHFE soupçonnées d'avoir commis des infractions de corruption et de les poursuivre en dehors de toute influence politique induite ou excessive.

Traditionnellement, les membres des gouvernements sont protégés dans l'exercice de leurs fonctions par un système d'immunité. Bien que ce système soit compatible avec les normes de l'État de droit dans une société démocratique, il est important que les immunités ne soient pas détournées pour protéger les titulaires de fonctions contre les enquêtes et les poursuites pour des infractions de corruption, y compris les abus de pouvoir. Le GRECO a recommandé à certains pays d'exclure expressément les infractions de corruption du champ d'application des immunités. Dans d'autres cas, il a exigé que les immunités soient levées dans la pratique sur la base de critères objectifs et équitables.

Le GRECO a également recommandé de revoir la pratique qui consiste à laisser le dernier mot à une personnalité politique dans l'approbation de la conduite d'enquêtes pénales. Il a notamment exprimé de vives inquiétudes à l'égard du pouvoir des cheffes et chefs d'État d'annuler des procédures pénales en cours, au motif qu'il constitue une menace évidente pour l'indépendance et l'impartialité du système de justice pénale – deux conditions préalables indispensables à la lutte contre la corruption sous toutes ses formes, y compris les affaires qui impliquent des membres de l'exécutif, leurs proches ou des partisans politiques. Ce pouvoir peut compromettre la capacité des services répressifs et des autorités chargées des enquêtes à poursuivre

efficacement les infractions liées à la corruption, y compris celles commises par des PHFE. Par conséquent, le GRECO a recommandé de revoir le pouvoir conféré aux personnalités politiques (généralement des chefs et chefs d'État) de bloquer ou d'interrompre les enquêtes et les poursuites pénales contre les PHFE soupçonnées d'avoir commis des infractions liées à la corruption.

Il a également été demandé aux pays de veiller à ce que le critère de preuve exigé par les enquêteurs pour ouvrir une enquête soit « un soupçon raisonnable » et qu'il ne soit pas exigé des enquêteurs qu'ils fournissent des « preuves » dès le début de l'enquête. Lorsque les pays ont fourni des exemples qui démontrent l'application de ce critère dans la pratique, le GRECO a estimé que la recommandation avait été respectée.

L'objectif final commun de ces recommandations est que les immunités n'entravent pas la conduite des enquêtes et des poursuites en matière de corruption par le système judiciaire. Dans les pays où cette répartition des attributions est prévue par la Constitution, le GRECO a estimé que des progrès avaient été réalisés dans la mise en œuvre lorsque des amendements constitutionnels étaient en cours d'adoption. En outre, le transfert progressif des compétences aux organes de poursuite indépendants a été considéré comme une mise en œuvre partielle.

Une autre série de recommandations visait à accroître l'indépendance et la capacité des organes d'enquête et de poursuite chargés de traiter les affaires de corruption commises par des PHFE. Les exigences relatives à la garantie d'une indépendance supplémentaire, à la mise à disposition de capacités techniques appropriées, au recrutement et à la formation de personnel spécialisé sont autant de points soulevés par le GRECO dans les rapports d'évaluation. Lorsque les pays ont alloué des ressources supplémentaires aux organes d'enquête et de poursuite, le GRECO a conclu à une mise en œuvre partielle dans le cas de recommandations complexes. Il a estimé que la mise en œuvre était satisfaisante lorsque la recommandation était centrée sur cet élément et que des informations ont démontré une bonne coopération avec les autres organes concernés.

Par ailleurs, le GRECO a insisté sur la nécessité de garantir l'autonomie du ministère public (un principe essentiel déjà examiné lors du Quatrième Cycle d'Évaluation). Il a mis en garde contre le fait de rendre compte aux autorités politiques d'enquêtes menées sur des cas particuliers. Le GRECO a estimé que lorsque la personne visée par une enquête est un membre du gouvernement, la communication d'informations à une autorité politique pourrait gravement compromettre la confidentialité de l'enquête et l'indépendance du procureur responsable. Quel que soit le système choisi par un État pour l'organisation du ministère public – que les procureurs soient indépendants dans leurs fonctions ou subordonnés hiérarchiquement au pouvoir exécutif –, le point de vue exprimé de longue date par le GRECO, fondé sur les normes internationales, est que des garanties doivent être mises en place pour que les enquêtes sur des faits de corruption puissent être menées sans ingérence politique ou autre influence injustifiée.

Enfin, le GRECO a recommandé à quelques pays de publier des informations concernant les violations commises par les PHFE. Pour satisfaire à cette recommandation, un pays a modifié sa législation afin d'exiger la publication de ces violations et des sanctions correspondantes, ainsi que la conservation de ces informations en ligne pendant cinq ans.

Mécanismes à caractère répressif non pénaux

Les mécanismes à caractère répressif non pénaux sont souvent mieux adaptés pour traiter les violations des codes de conduite et des règles éthiques. Dans le Cinquième Cycle d'Évaluation, le GRECO poursuit la pratique des cycles précédents en s'intéressant non seulement aux mécanismes de répression pénale, mais aussi au renforcement des mécanismes à caractère répressif non pénaux.

Le GRECO a recommandé aux pays dotés de tels mécanismes et entités responsables, mais où des lacunes ont été constatées dans la pratique, de modifier la législation pertinente ou d'améliorer les pratiques administratives et les approches stratégiques employées pour promouvoir l'intégrité des PHFE par des activités combinées de sensibilisation, de conseil et de surveillance. Pour satisfaire à cette recommandation, certains pays ont renforcé les ressources humaines et les moyens informatiques des organes concernés afin d'accroître leur capacité à fournir des conseils et à assurer les contrôles. D'autres ont pris des mesures pour renforcer le mandat des institutions responsables et améliorer les outils dont elles disposent pour s'en acquitter.

Les mécanismes indépendants devraient pouvoir exercer leur pouvoir discrétionnaire sans entrave pour décider quels hauts responsables devraient faire l'objet d'enquêtes. Ces décisions devraient être à l'abri de toute influence politique induite.

Enquêtes indépendantes au Royaume-Uni

Le GRECO s'est félicité de la nouvelle 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. Ce consentement est toujours requis, mais il peut être obtenu ultérieurement, une fois que l'enquête a déjà été ouverte. Si le Premier ministre ne donne pas son consentement, cette information est rendue publique, sauf dans des cas particuliers.

Pour les pays qui ne disposent pas encore de tels outils, le GRECO a recommandé la mise en place d'un mécanisme solide de contrôle, de répression et de sanction. L'un des pays concernés a créé un Comité d'éthique qui agit indépendamment du gouvernement pour analyser les infractions et publie ses conclusions en ligne.

Garantir l'intégrité : le rôle indépendant du comité d'éthique au Luxembourg

Le comité d'éthique, composé de trois personnes et assisté d'un secrétariat de trois juristes, traite les questions de déontologie, d'intégrité et d'éthique. Il utilise une plateforme informatique sécurisée, spécialement conçue et réservée au traitement des déclarations et avis. Les membres du comité d'éthique ont été formés à l'utilisation de cette application et ont reçu le matériel informatique nécessaire. Ni le gouvernement ni aucun ministre ne peuvent s'opposer à la publication d'un avis du comité d'éthique qui signale des violations des règles de conduite. Par ailleurs, le site internet du gouvernement comprend désormais des sections consacrées au comité d'éthique et aux questions de déontologie, qui permettent au public d'accéder à toutes les informations pertinentes.

TROISIÈME PARTIE : LES SERVICES RÉPRESSIFS

Les services répressifs

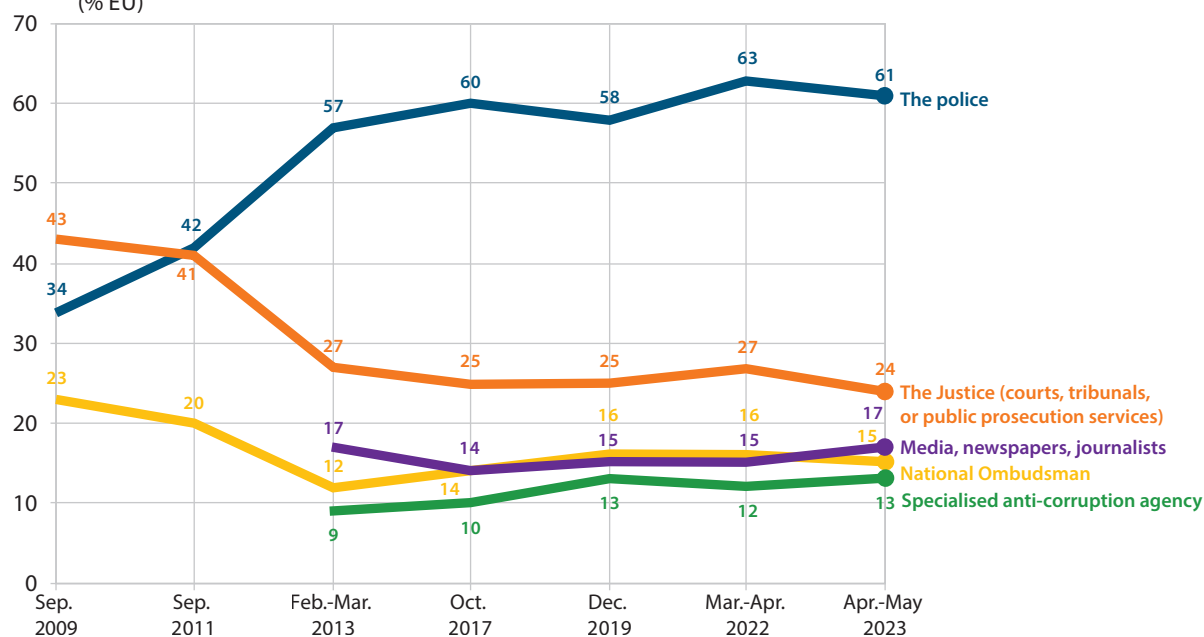
L'évaluation porte sur les fonctionnaires de certains organes qui exercent des fonctions répressives essentielles et sont soumis aux lois et règlements nationaux – à savoir les services de police au niveau national, qui peuvent inclure les organismes chargés du contrôle aux frontières.

Confiance du public dans les services répressifs

La confiance dans les services répressifs est un indicateur déterminant de la gouvernance et de la stabilité sociale d'un pays. Un niveau de confiance élevé exige que les citoyens et citoyennes sachent qu'une injustice décelée ou signalée sera traitée de façon effective. Au cours du Cinquième Cycle d'Évaluation, afin d'avoir une première idée de la manière dont les services répressifs sont perçus dans différents pays, le GRECO a analysé plusieurs enquêtes nationales, l'Eurobaromètre 2023 sur la corruption et toute autre enquête commandée par d'autres organisations internationales, le cas échéant. Aucune recommandation n'a été adressée aux pays à cet égard, car l'objectif de cette analyse d'enquêtes était de comprendre la dynamique qui sert de toile de fond à l'élaboration d'autres recommandations relatives aux services répressifs au cours de ce cycle.

Le GRECO a constaté avec satisfaction que la confiance générale dans les services répressifs s'améliorait dans tous les pays. D'après diverses enquêtes nationales et internationales, la police figure parmi les institutions publiques les mieux notées dans de nombreux pays. L'Eurobaromètre 2023 sur la corruption, qui ne concerne que les pays de l'UE, indique que la police est l'institution à laquelle le public fait le plus confiance dans les 27 États membres de l'UE. En 2023, la moyenne européenne de la proportion de la population qui considère que la police est l'institution la plus digne de confiance pour lutter contre la corruption était de 61 %, un taux plus élevé qu'en 2013 (57 %) et beaucoup plus élevé qu'en 2009 (34 %)⁷.

QA11 And if you wanted to complain about this case of corruption, who would you trust most to deal with it?
(MULTIPLE ANSWER POSSIBLE)
(% EU)



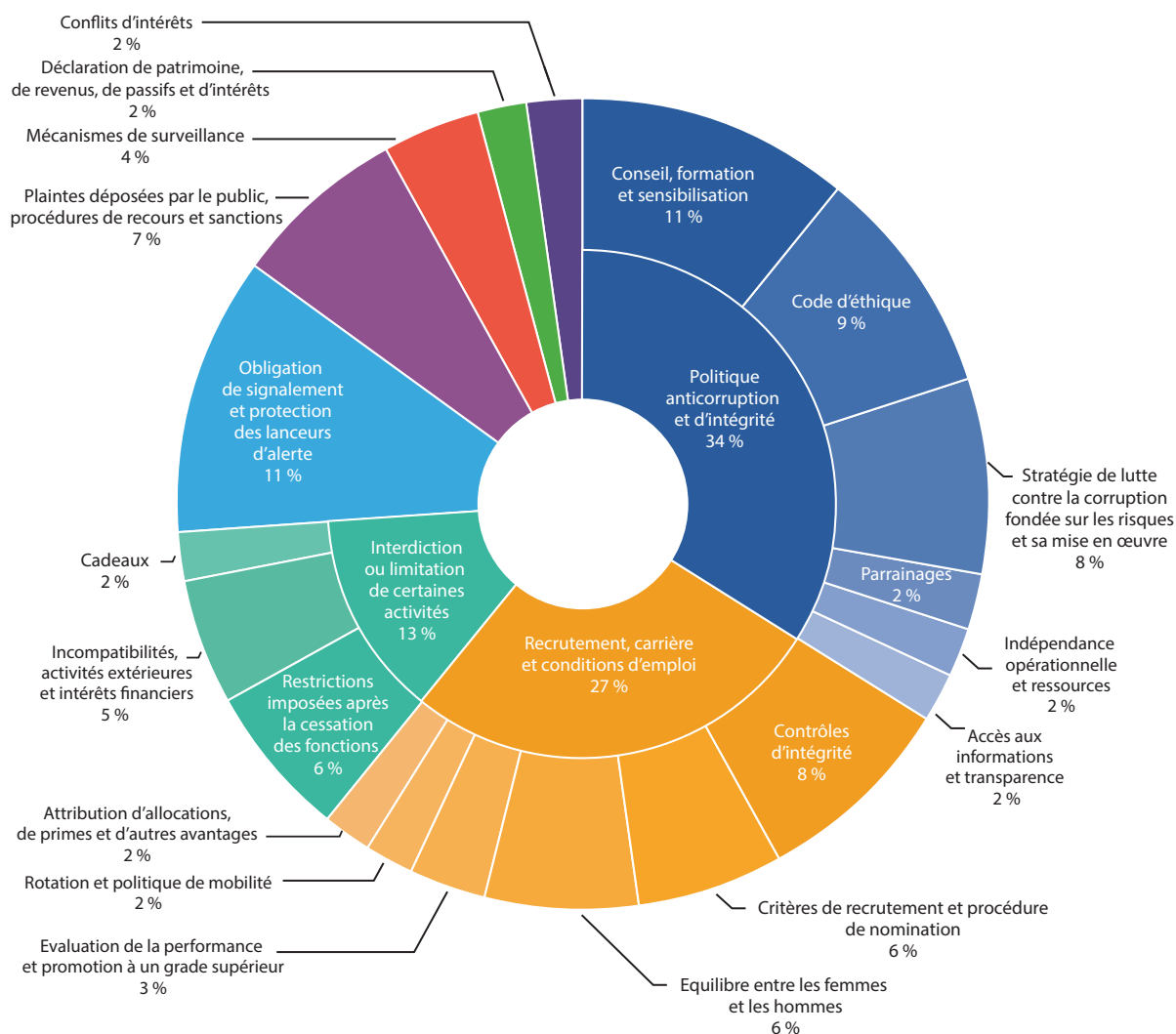
Source : Commission européenne. Eurobaromètre spécial sur la corruption n° 534.

7. Commission européenne. Eurobaromètre spécial n° 534. Citizens' attitudes towards corruption in the EU in 2023, page 86, consulté le 4 août 2024, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2968>.

Cette tendance positive a été observée non seulement par l'Eurobaromètre, qui concerne exclusivement les États membres de l'UE, mais aussi par diverses enquêtes nationales et internationales réalisées dans d'autres pays membres du GRECO qui ne font pas partie de l'UE. Cependant, face aux graves préoccupations exprimées par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) ou la Cour européenne des droits de l'homme à propos de violations, d'actes de torture et de mauvais traitements commis par la police, le GRECO est resté prudent quant aux conclusions de certaines enquêtes qui ont fait état d'une grande confiance du public dans les services répressifs.

En effet, plusieurs pays ont présenté des résultats d'enquête controversés, où les sondages nationaux fournissent des éléments positifs, tandis que l'Eurobaromètre sur la corruption de différentes années révèle des chiffres négatifs, que ce soit au niveau de la perception d'une corruption généralisée au sein des services répressifs ou au niveau de la réticence à signaler des actes de corruption à la police. Face à de telles divergences, le GRECO a encouragé les pays à rester vigilants à l'égard de ces perceptions et à les traiter sans complaisance. En cas de déclin d'une tendance positive ou d'absence d'amélioration des perceptions, le GRECO a exhorté les pays à étudier des moyens d'être plus proactifs dans la communication publique, en tirant parti des diverses réformes et réalisations.

Répartition des recommandations émises pour les services répressifs, par thème



En ce qui concerne les services répressifs, les principaux domaines visés par les recommandations du GRECO sont les suivants : la politique de lutte contre la corruption et de promotion de l'intégrité ; le recrutement, la carrière et les conditions de service ; l'interdiction ou la restriction de certaines activités ; ainsi que les obligations de déclaration et la protection des lanceurs et lanceuses d'alerte.

Stratégie de lutte contre la corruption fondée sur les risques et sa mise en œuvre

Le thème de la politique de lutte contre la corruption dans les services répressifs a suscité une attention particulière de la part du GRECO lors du Cinquième Cycle d'Évaluation, qui a appelé la majorité des pays à prendre des mesures. Dans l'ensemble, l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies de lutte contre la corruption centrées sur les risques spécifiques auxquels sont confrontés les services répressifs les aident à mieux comprendre leurs propres difficultés et à les surmonter. En recensant les domaines et les circonstances où la corruption est susceptible de se produire, les services répressifs peuvent prendre des mesures spécifiques d'atténuation des risques tout en hiérarchisant efficacement les ressources et les actions.

Le plus souvent, le GRECO a adressé aux pays une recommandation type qui leur demandait de procéder à une évaluation complète des risques de corruption dans leurs services répressifs et d'utiliser les résultats pour concevoir et mettre en œuvre une stratégie de promotion de l'intégrité et de lutte contre la corruption. Dans de nombreux cas, cette recommandation a souligné l'importance de cerner les nouvelles tendances et les problèmes concrets à traiter en priorité.

Le Monténégro adopte un plan d'intégrité pour son ministère de l'Intérieur

Le 14 mai 2024, le Monténégro a adopté un nouveau plan d'intégrité pour le ministère de l'Intérieur, qui vise à renforcer l'obligation de rendre des comptes, à rationaliser les procédures, à accroître la transparence des processus décisionnels, à contrôler les pouvoirs discrétionnaires, à défendre les valeurs éthiques, à mettre fin aux pratiques inefficaces et aux réglementations inadaptées, et à instaurer un système efficace de surveillance et de contrôle du travail et du comportement des fonctionnaires. Ce plan d'intégrité définit également les différents niveaux de risque lié à l'intégrité ainsi que les facteurs de risques auxquels sont confrontées les différentes entités administratives, dont la police, et propose des mesures pour y remédier.

Outre la recommandation type adressée à la majorité des pays, le GRECO a émis une série de recommandations plus hétérogènes et adaptées à la situation de divers pays, afin qu'ils répondent aux défis et aux risques spécifiques auxquels sont exposés leurs services répressifs.

Dans un cas, le GRECO a conseillé à un pays d'étendre son analyse des risques de corruption aux cadres supérieurs et dirigeants. Un autre pays a été invité à accorder une attention particulière au risque d'ingérence politique dans les enquêtes, les promotions et les nominations aux postes élevés des services répressifs. D'autres recommandations clés ont été formulées, notamment à l'égard de la participation des hauts dirigeants à l'adoption et à la supervision des stratégies de lutte contre la corruption, de l'amélioration de la coordination entre les services et les unités, du renforcement des rapports publics sur les mesures d'intégrité et de prévention de la corruption, et de la modernisation des systèmes informatiques pour mieux étayer les analyses de risques. Le GRECO a conseillé à deux pays de mettre fin à la pratique qui consiste à payer directement les amendes en espèces aux policiers, ce qu'ils ont fait avec succès dans le cadre de la procédure de conformité.

Dans un autre cas, un pays qui autorisait la prestation de services supplémentaires par la police moyennant rémunération a été invité à réévaluer les risques de conflit d'intérêts associés à ces activités. Ces services allaient de l'organisation d'événements culturels et sportifs à l'utilisation d'uniformes, d'armes et de véhicules de police pour des productions cinématographiques, en passant par le service d'escorte de matières dangereuses et la protection temporaire d'entités stratégiques. Le GRECO a recommandé à un autre pays de renforcer les mesures de contrôle concernant l'accès aux informations confidentielles et leur utilisation, afin d'empêcher tout accès non autorisé aux registres des services répressifs et toute fuite d'informations. En outre, il a été spécifiquement demandé à deux pays de mettre en place des formations régulières et spécialisées sur la gestion des risques à l'intention des agents des services répressifs.

La mise en œuvre des recommandations du GRECO concernant les politiques de lutte contre la corruption fondées sur les risques a donné lieu à une grande variété d'initiatives intéressantes et d'améliorations dans les pays:

- Politiques spécifiques de lutte contre la corruption fondées sur les risques pour les services répressifs. Plusieurs pays ont adopté des stratégies fondées sur l'évaluation des risques et d'autres sont en train de le faire.
- Politiques intégrées. Élaborer des politiques de lutte contre la corruption distinctes pour la police, ou les intégrer dans la stratégie globale de lutte contre la corruption ou dans une stratégie élaborée et mise en œuvre par tous les organes subordonnés au ministère de l'Intérieur.

- ▶ Service d'audit interne. Créer un service d'audit interne distinct au sein de la police, chargé de concevoir une base de données détaillée des risques perçus dans l'ensemble de la police et de les inclure dans les plans d'audit annuels.
- ▶ Hiérarchisation des risques. Recenser et regrouper les domaines à risque en fonction des priorités pour adopter une approche plus structurée de la corruption.
- ▶ Norme ISO 9001-2015. Adopter une procédure de gestion des risques conforme à la norme ISO 9001-2015 pour une approche plus unifiée.
- ▶ Amélioration de la communication, de la coordination et de la formation. Utiliser une politique de lutte contre la corruption pour améliorer la communication et la coordination au sein de la police et déployer des programmes de formation complets.
- ▶ Suivi de l'efficacité. Revoir régulièrement les plans de mise en œuvre de la lutte contre la corruption dans les services répressifs et les associer à des indicateurs de réussite.
- ▶ Augmentation du budget. Augmenter de manière significative le budget de la police et allouer des ressources à la formation à l'intégrité.
- ▶ Enquêtes auprès de la police. Évaluer régulièrement la politique de promotion de l'éthique et de lutte contre la corruption au sein de la police en fonction des risques, qui sont également recensés par le biais d'enquêtes régulières.
- ▶ Modèle prédictif. Appliquer un modèle « prédictif », mis au point en collaboration avec une université, pour aborder les différentes formes de corruption en anticipant leur probabilité et les stratégies à mettre en œuvre.
- ▶ Études spécifiques. Réaliser des études spécifiques pour cerner les schémas et les tendances de la corruption par zone géographique, niveau hiérarchique et description de poste.
- ▶ Éliminer le paiement des amendes en espèces. Abandon total de la pratique qui consiste à payer les amendes en espèces directement à la police.
- ▶ Prévenir les fuites d'informations. Mettre en place des mesures de contrôle électronique qui comprennent des procédures d'autorisation, de connexion au système et de surveillance.

Analyses des risques – Allemagne

La Directive du gouvernement fédéral relative à la prévention de la corruption au sein de l'administration fédérale demande à toutes les agences fédérales (953 agences et bureaux au total) de recenser à intervalles réguliers les domaines d'activités particulièrement exposés à la corruption et de faire rapport sur la question au ministère fédéral de l'Intérieur, de la Construction et du Territoire. Si l'examen succinct montre que des mesures s'imposent, ce processus doit être suivi d'une analyse des risques dans les domaines concernés pour déterminer si les garanties existantes (par exemple, rotation du personnel et principe des « quatre yeux ») sont suffisamment efficaces pour lutter contre les risques de corruption et s'il y a lieu d'apporter d'autres changements sur le plan de l'organisation, des procédures et/ou des affectations de personnel au sein de l'agence fédérale concernée. Cette disposition de la directive est complétée par une obligation d'appliquer des mesures supplémentaires de prévention de la corruption interne et de nommer un contact pour la prévention de la corruption au sein de chaque agence fédérale.

L'adoption et la mise en œuvre de politiques de lutte contre la corruption fondées sur les risques dans les services répressifs révèlent l'utilisation de moyens innovants et le potentiel de réduire fortement la corruption dans les services répressifs ou au sein de la police aux frontières. Cependant, les différents niveaux de mise en œuvre d'un pays à l'autre soulignent le besoin permanent d'engagement et de ressources pour aborder efficacement cette vaste question.

Indépendance opérationnelle, parrainage et syndicats

L'indépendance opérationnelle des services répressifs, les risques associés au parrainage de la police et le rôle des syndicats sont des domaines sensibles qui ont une incidence sur l'intégrité et l'efficacité des services répressifs et sur la confiance du public dans ces institutions. L'indépendance opérationnelle garantit que les forces de police peuvent exercer leurs fonctions sans ingérence politique, dans le respect de la justice et de la démocratie. Le parrainage, bien que potentiellement bénéfique, peut présenter des risques importants s'il

n'est pas géré de façon transparente. Les syndicats de police jouent un rôle important dans la protection des droits des agentes et agents et pourraient contribuer à promouvoir l'intégrité de la police dans son ensemble, un potentiel qui n'a pas été pleinement exploité par tous les pays, comme l'a constaté le GRECO.

Indépendance opérationnelle

L'un des rôles clés des services répressifs est de veiller à ce que tous les individus soient traités de manière égale devant la loi, indépendamment de leurs affiliations ou statuts politiques. Si les personnes au pouvoir enfreignent la loi, les services répressifs doivent leur demander des comptes et ne pas les placer au-dessus des lois. L'indépendance de la police est également indispensable pour empêcher qu'elle ne soit détournée pour cibler des opposants et protéger des alliés.

Pour le GRECO, ce sont là des principes fondamentaux, qu'il a examinés de près lors de son Cinquième Cycle d'Évaluation. Il a demandé à plusieurs pays de garantir à la police une indépendance opérationnelle suffisante vis-à-vis du ministère de l'Intérieur, tant en droit que dans la pratique, en particulier pendant les phases d'enquête préliminaire et d'enquête. Par ailleurs, le GRECO a recommandé à plusieurs pays que la police ne soit soumise à aucune instruction dans les affaires pénales en dehors de celles prévues par la législation de procédure pénale. Si des instructions individuelles sont données, elles doivent être correctement documentées. Dans un cas, le GRECO s'est montré particulièrement préoccupé par le risque de corrélation entre l'appartenance à un parti politique et l'avancement des fonctionnaires de police.

Parrainage

L'absence de transparence dans les pratiques de parrainage de la police peut créer des risques importants de conflit d'intérêts et de dépendance financière et nuire à la confiance du public dans l'impartialité et l'indépendance des services répressifs. Le GRECO a recommandé à un certain nombre de pays, qui autorisent le parrainage de la police et sont disposés à maintenir ce type de soutien, d'adopter une approche en deux étapes pour protéger l'intégrité des services répressifs. Premièrement, ils devraient prendre des mesures de protection contre tout conflit d'intérêts avéré, potentiel ou perçu dans le parrainage de la police. Deuxièmement, ils devraient rendre ce soutien totalement transparent en publiant régulièrement en ligne des informations sur les dons et les parrainages reçus par la police, en précisant la valeur, l'identité du donateur et l'utilisation qui a été faite des biens donnés.

À ce jour, plusieurs pays ont analysé leurs pratiques en matière de parrainage de la police. S'ils ont conservé la possibilité de financer la police à l'aide de fonds privés, ils ont minimisé les risques de corruption en adoptant des réglementations plus strictes. En outre, ces pays ont publié en ligne les dons et les parrainages. Les autres pays n'ont pas encore fait état de leurs progrès en la matière. Les pays qui ont déjà adopté ces mesures montrent qu'il est possible d'autoriser le parrainage tout en minimisant les risques de corruption.

Syndicats

Les syndicats jouent un rôle important dans la défense du droit du travail et des droits sociaux du personnel des services répressifs. La majorité des membres du GRECO disposent de syndicats pour les services répressifs et la police aux frontières. Dans les autres pays, le syndicalisme dans ces professions a été soit abandonné, car il n'apportait aucun avantage, soit interdit par la loi. Dans ce dernier cas, les agents et agentes des services répressifs peuvent adhérer volontairement à des associations professionnelles. Le nombre de syndicats de police varie selon les pays, de un à 50. Plusieurs pays ont des syndicats spéciaux pour les femmes policières, qui s'engagent activement pour la protection de leurs droits. Le niveau de participation aux syndicats varie d'un pays à l'autre, avec des taux d'adhésion qui vont de 15 à près de 90 % de l'ensemble des effectifs policiers. Un pays a rendu obligatoire la participation à un organe professionnel de police.

Dans les pays où les services de police ont une structure ou des grades militaires, la participation aux syndicats est souvent limitée pour éviter que les services répressifs ne prennent part aux conflits politiques et sociaux. Dans certains cas, les forces de police n'ont pas le droit de faire grève pour éviter tout risque d'instabilité. Dans un pays, seuls les responsables des organes statutaires et leurs adjoints n'ont légalement pas le droit d'adhérer à un syndicat. Cependant, dans plusieurs États membres de l'UE, des actions en justice ou des recours constitutionnels récents ont annulé l'interdiction faite aux personnels de police d'adhérer à un syndicat. Ces décisions ont donné lieu à la création d'associations professionnelles nationales militaires qui contribuent à protéger les conditions de service et les relations de travail.

Le GRECO a exprimé de vives préoccupations à l'égard d'un pays qui interdit au personnel des services répressifs d'adhérer à un syndicat, malgré le changement de statut de personnel militaire à personnel de la fonction publique, et il a recommandé au pays de reconsidérer cette interdiction.

Dans la plupart des cas, les syndicats concentrent leur action sur le droit du travail et les droits sociaux de leurs membres et s'impliquent parfois dans des affaires disciplinaires. Dans certains cas, les syndicats agissent en tant qu'interlocuteur clé du gouvernement dans l'élaboration de politiques ou de réformes en faveur des services répressifs. Cependant, le GRECO a constaté que seuls quelques pays ont des syndicats qui contribuent de manière significative à promouvoir l'intégrité au sein de la police et jouent un rôle actif dans le recrutement, l'avancement et le licenciement des personnels de police. Le GRECO a regretté que d'autres pays ne profitent pas de cette possibilité.

Le GRECO a constaté que les syndicats devraient jouer un rôle plus important en contribuant aux processus de transparence, d'équité et de responsabilité au sein de la police. En tant qu'élément clé de la protection de la police contre les risques externes, ils pourraient être plus activement engagés dans la défense de l'intégrité des services répressifs, depuis l'intérieur.

Accès à l'information et communication

Les services répressifs se trouvent face à un dilemme complexe lorsqu'il s'agit de trouver un équilibre entre la transparence et l'impératif de protéger la confidentialité des enquêtes en cours. Les lois sur la liberté d'information sont conçues pour promouvoir l'ouverture, en permettant aux citoyennes et aux citoyens d'accéder aux dossiers et de comprendre les processus décisionnels du gouvernement. Cette transparence est essentielle pour favoriser la confiance, demander des comptes aux fonctionnaires et prévenir les abus de pouvoir. Dans le même temps, les services répressifs doivent protéger la confidentialité des informations sensibles et préserver l'intégrité des enquêtes, ce qui s'avère particulièrement difficile dans les affaires très médiatisées qui attirent l'attention des médias et des responsables politiques.

La plupart des pays du GRECO ont fait des progrès dans la recherche de cet équilibre en renforçant la transparence à l'aide de rapports accessibles sur les services répressifs, les budgets, les procédures administratives et d'autres informations pertinentes. Ils ont amélioré leurs stratégies et leurs compétences en matière de communication afin d'informer de façon proactive le public et les médias des résultats obtenus.

Malgré ces avancées, le GRECO a mis en évidence plusieurs domaines dans lesquels plusieurs pays doivent s'améliorer. Pour ce qui est de la communication, il a exhorté quelques pays à mettre en place une politique claire pour garantir que la police communique, à intervalles réguliers et par des canaux désignés, en particulier sur les affaires qui présentent un intérêt général ou qui concernent des victimes d'actes criminels. En outre, le GRECO a recommandé qu'une étude soit menée sur la diffusion des messages aux médias internes et externes, en mettant l'accent sur l'amélioration des délais de réponse aux questions du public et la mise en œuvre de stratégies de communication proactives plutôt que réactives. De plus, il a recommandé de renforcer la capacité du personnel chargé de la communication pour mieux informer le public et les médias.

S'agissant de l'accès à l'information, le GRECO a plaidé pour une plus grande transparence des services répressifs en rendant les rapports sur les activités de la police, les processus décisionnels, les budgets, les procédures administratives, les statistiques et les réglementations facilement accessibles au public, de préférence par le biais de plateformes en ligne. Dans un cas, il a demandé à un pays de revoir son cadre en vigueur sur l'accès aux informations de la police.

En effet, s'il est possible d'obtenir des informations sur les résultats de performance, les budgets, les passations de marchés publics et les statistiques, il reste difficile d'affiner le cadre juridique pour améliorer l'accès aux informations de la police sans compromettre les données sensibles. Le GRECO a exhorté les pays à poursuivre leurs réflexions dans ce domaine sensible, en espérant qu'ils trouvent le juste équilibre entre le droit du public à l'information et la nécessité de protéger les informations confidentielles essentielles.

Code de conduite

Des codes de conduite bien élaborés, adaptés au contexte et assimilés sont nécessaires pour que les services répressifs observent des normes professionnelles et un cadre de performance élevés. Des dispositions bien rédigées, assorties de conseils et d'exemples concrets, peuvent contribuer à prévenir les comportements répréhensibles et les abus de pouvoir et à renforcer la confiance dans les actions menées.

La question des codes de conduite fait l'objet d'une attention particulière de la part du GRECO depuis plusieurs cycles d'évaluation. Lors du Cinquième Cycle d'Évaluation, le GRECO a recommandé aux deux tiers de l'ensemble de ses membres de prendre des mesures importantes dans ce domaine au sein des services répressifs.

Adoption et publication

Il a été conseillé à plusieurs pays dépourvus de codes de conduite spécifiques pour les services répressifs ou les garde-frontières d'adopter et de publier de tels codes afin de garantir l'accès du public aux règles d'intégrité. Certains pays se sont pleinement conformés à cette exigence, tandis que d'autres progressent encore.

Mettre à jour et consolider les codes en vigueur

Si de nombreux pays ont adopté des règles d'intégrité ou des codes d'éthique pour leurs services répressifs, ces instruments ont besoin d'être révisés et enrichis de nouvelles dispositions. Le GRECO a demandé à ces pays de mettre à jour leurs codes de conduite, en ajoutant des dispositions sur les points suivants :

- ▶ le traitement des informations confidentielles
- ▶ les cadeaux/avantages
- ▶ les contacts avec des tiers
- ▶ les activités accessoires
- ▶ les conflits d'intérêts
- ▶ le détournement des ressources publiques
- ▶ la neutralité politique

Peu de pays ont appliqué la recommandation de manière satisfaisante, et certains sont encore en train de progresser. Il a également été demandé à plusieurs pays de veiller à la cohérence entre les différentes règles et procédures applicables aux différents organes chargés de l'application de la loi, ce que la majorité d'entre eux ont réussi à faire.

Conseils pratiques assortis d'exemples concrets

Le GRECO a souligné la nécessité d'assimiler les codes en incluant des exemples concrets et des explications qui illustrent les domaines à risque. Il a été conseillé à de nombreux pays d'incorporer ces éléments ou de prendre d'autres mesures pour favoriser l'application pratique des codes. Certains pays ont complété leurs codes de conduite par des manuels, des commentaires détaillés et des exemples concrets, qui peuvent être mis à jour le cas échéant.

Un contrôle et une répression crédibles et effectives

Le GRECO a souligné la nécessité d'établir un mécanisme de contrôle et de répression crédible et effectif pour garantir que les codes soient obligatoires, exécutoires et soumis à des sanctions. Il a été conseillé à plusieurs pays de mettre en place de tels mécanismes, mais seuls quelques-uns s'y sont effectivement employés, tandis que d'autres y travaillent encore. Un mécanisme de contrôle adéquat consiste notamment à tirer les leçons des violations passées, à promouvoir l'intégrité et à mettre en œuvre des actions de prévention. Lorsque la prévention ne suffit pas, les violations font l'objet d'une enquête interne.

Conseils, formation et sensibilisation

L'application effective des règles d'intégrité et des codes de conduite exige que ces principes soient bien compris et assimilés par l'ensemble du personnel de police. Dans cette optique, le GRECO a recommandé que la plupart des pays évalués mettent en place des formations régulières sur la prévention de la corruption, l'intégrité et les conflits d'intérêts, dispensées par des formatrices et formateurs qualifiés. Ces formations devraient notamment s'adresser aux supérieurs hiérarchiques de la police et être axées sur la pratique, en lien avec leurs activités quotidiennes. Afin de mieux préparer la police à gérer les dilemmes éthiques, le GRECO a souvent préconisé la création d'un mécanisme de conseil confidentiel géré par des personnes formées. Enfin, le GRECO a plaidé en faveur de la transparence des outils de prévention utilisés par la police pour renforcer la confiance et le soutien du public en faisant clairement connaître les normes d'intégrité.

Formation pratique adaptée aux services répressifs

Le GRECO a adressé une recommandation type à plusieurs pays afin qu'ils mettent en place des formations en respectant une ou plusieurs des caractéristiques suivantes :

- ▶ les formations doivent être régulières et obligatoires et aborder les conflits d'intérêts et d'autres questions liées à l'intégrité ;
- ▶ les formations doivent s'adresser à *tout* le personnel, des nouvelles recrues à la haute direction ;
- ▶ les formations doivent offrir des conseils pratiques adaptés aux différentes obligations et vulnérabilités des services répressifs.

La plupart des pays qui ont fait l'objet de la procédure de conformité jusqu'à présent ont rencontré un minimum de difficultés pour satisfaire à cette recommandation. Ils ont incorporé des dispositions sur les questions d'intégrité et d'éthique dans la formation initiale et continue obligatoire de tous les fonctionnaires de police, y compris les cadres, ont rendues ces formations plus pratiques et régulières et les ont intégrées dans les plans de formation annuels. Certains ont mis en place des formations plus structurées et mieux adaptées aux vulnérabilités des différentes catégories de personnel.

À titre d'exemples positifs, le Royaume-Uni, l'Irlande et la Suède, en particulier, ont mis au point des mécanismes de formation complets, qui encouragent la franchise sur les erreurs commises sans crainte de sanction (voir l'encadré ci-après). D'autres pays ont développé des outils d'apprentissage en ligne interactifs.

Sensibilisation à la déontologie professionnelle

Royaume-Uni

Le Code d'éthique aborde les principaux défis éthiques auxquels sont confrontés les personnels et est régulièrement mis à jour pour répondre aux enjeux actuels. Au sein du Service de police métropolitaine (MPS), la Direction des normes professionnelles propose des conseils similaires, adaptés aux différentes étapes de la carrière, et intervient dans le cadre des cours de promotion et des journées de formation, ce qui concerne environ 4 000 agents et agentes chaque année. Par ailleurs, la sensibilisation se fait également de façon informelle via des articles sur l'intranet, des forums et des vidéos, par exemple sur les principes d'usage des réseaux sociaux. Le MPS est en train de développer une formation immersive fondée sur des scénarios pour aborder les dilemmes éthiques en étudiant les liens entre l'intelligence émotionnelle et les activités de police.

En février 2020, des réformes ont instauré la pratique de la réflexion pour traiter les problèmes mineurs de comportement et de performance en dehors des procédures disciplinaires formelles. Cette approche encourage les personnels à être honnêtes sur leurs erreurs sans craindre de sanctions, ce qui favorise un environnement axé sur l'apprentissage et l'amélioration.

Le lancement du Code d'éthique comprend une formation en ligne obligatoire pour tous les agents et agentes, ainsi que des ateliers pour les cadres et supérieurs hiérarchiques qui visent à renforcer les objectifs du code et à mettre en évidence le rôle de la direction dans la promotion de l'intégrité.

Chacune des 12 unités de commandement de quartier (BCU), qui ont remplacé les 32 anciens quartiers de police, est dotée d'une unité des normes professionnelles (PSU), qui dispense des conseils sur les questions d'éthique et d'intégrité. Ces unités fournissent des conseils confidentiels au sein de l'Agence nationale de lutte contre la criminalité (NCA) et du MPS pour mettre en œuvre les recommandations relatives aux normes éthiques.

Irlande

En 2023, l'initiative « *Learning the Lessons* » a vu le jour dans le cadre d'un travail collectif au sein d'un comité de rédaction avec des représentants du Bureau de l'éthique et de la culture, de l'Unité des normes professionnelles, des Affaires intérieures et de l'Unité de lutte contre la corruption de la police nationale irlandaise, An Garda Síochána (Garda). Il s'agit de la rédaction et de la publication à l'intention de l'organisation de la Garda d'un bulletin d'information trimestriel fondé sur des données probantes. Ce bulletin présente les résumés de certaines enquêtes pénales, mesures disciplinaires ou griefs à l'encontre du personnel de la Garda. En 2023, quatre numéros ont été publiés et ont traité des sujets tels que l'utilisation inappropriée des systèmes de la Garda, l'abus de pouvoir, les comportements délictuels et la politique de la Garda en matière d'acceptation de cadeaux, d'invitations et de parrainage. Le bulletin vise à sensibiliser aux conséquences des violations des politiques et du non-respect des normes éthiques. Chaque numéro porte sur un thème spécifique afin d'améliorer les pratiques policières et de renforcer la conduite professionnelle et le comportement éthique de l'ensemble du personnel.

Suède

Un outil d'apprentissage en ligne interactif a été mis au point dans le cadre de la formation de base et de la formation continue dispensée à titre obligatoire à tous les fonctionnaires de police. Il est accessible depuis l'intranet de la police et contient des informations sur la législation pertinente, les valeurs fondamentales et les questions d'intégrité. En partie interactif, l'outil incite les agentes et agents à réfléchir à différents dilemmes et à choisir les bonnes réponses. Il propose également plusieurs petites vidéos et un test de connaissances et il délivre des certificats d'achèvement.

Avis et conseils confidentiels

Le GRECO a recommandé à plus de la moitié de ses membres de mettre en place un mécanisme pour fournir des conseils confidentiels aux personnels de police confrontés à des dilemmes éthiques, avec des personnes de confiance formées et nommées au sein des services répressifs. Plusieurs exemples intéressants ont déjà été observés dans le cadre de la procédure de conformité en cours pour ce cycle. Certains pays ont mis en place des mécanismes avec des interlocuteurs ou des unités structurelles désignés qui compilent les pratiques, fournissent des aperçus, garantissent le respect de l'anonymat des personnes qui demandent des conseils ou adoptent des dispositions et décrets internes pour garantir par la loi la confidentialité absolue des conseils. D'autres toutefois ont rencontré des difficultés pour mettre en œuvre cette recommandation et doivent obtenir des résultats concrets (au-delà de la simple déclaration d'intention) sur plusieurs fronts, tels que la mise en place d'un réseau de coordonnatrices et coordonnateurs pour les questions d'intégrité chargés de fournir des conseils confidentiels, la création d'une Commission d'éthique de la police ou l'établissement d'un mécanisme centralisé pour dispenser des conseils confidentiels sur les questions d'éthique et d'intégrité.

Base de connaissances

Le GRECO a encouragé certains pays à mettre en place ou à développer une base de données qui recense les sujets liés à l'intégrité et aux questions éthiques dans les services répressifs et à la mettre à la disposition de l'ensemble du personnel à titre de mesure de prévention et de sensibilisation. La progression de ces initiatives est toujours en attente de suivi.

Les normes éthiques au sein du Federal Bureau of Investigations – États-Unis

Le personnel du Federal Bureau of Investigations (FBI) est soumis à un large éventail de normes éthiques, y compris celles qui s'appliquent à l'ensemble des agentes et agents fédéraux et celles énoncées dans le Guide de politique du programme d'éthique et d'intégrité du FBI. Un programme d'éthique et d'intégrité bien établi s'appuie sur une culture d'apprentissage intégrée dans toute l'organisation. Comme le dit la devise des agents et agentes du FBI, il s'agit de « faire ce qu'il faut, comme il le faut, à tout moment ». Il existe un système solide de conseils institutionnalisés ainsi qu'une ligne d'assistance téléphonique pour la conformité. En outre, des rappels réguliers sont envoyés par courrier électronique sur les questions d'éthique, en particulier à des moments clés, comme avant les élections (rappel de l'interdiction de mener des activités politiques pendant le service) ou avant les vacances (sur les règles d'acceptation des cadeaux). En 2012, un « outil de traçage des questions d'éthique » (*Ethics Tracker*) a été mis en place. Il s'agit d'une base de données sur les cas et les questions gérés par le Bureau de l'intégrité et de la conformité.

Pour promouvoir efficacement l'intégrité et les comportements éthiques dans les services répressifs, les pays doivent donner la priorité à une formation pratique et régulière et instaurer des mécanismes de soutien confidentiels pour les dilemmes éthiques. Si de nombreux pays ont fait d'importants progrès dans la mise en œuvre des recommandations du GRECO, des difficultés persistent, notamment en ce qui concerne la mise en place de mécanismes de conseil confidentiels appropriés. La poursuite des mesures destinées à accroître les ressources comme les bases de connaissances peut améliorer les actions de sensibilisation et de prévention dans les organisations de police.

Équipe chargée de l'éthique et de la conformité au sein du Service de la police nationale – Norvège

Une équipe chargée de l'éthique et de la conformité, créée au sein du Service de la police nationale, se réunit tous les mois pour collecter et analyser des informations provenant de diverses sources afin de fournir aux unités de police locales des conseils et une assistance en matière d'éthique et de prévention de la corruption. Un plan directeur a été mis en œuvre afin de tirer les enseignements de l'expérience acquise grâce aux travaux du Bureau norvégien d'enquête sur les affaires de police. Tous les dossiers examinés par le Bureau

sont envoyés à l'équipe chargée de l'éthique et de la conformité, et ceux qui présentent un intérêt national pour la police sont transmis aux personnes de contact au sein des unités locales afin qu'elles en assurent le suivi. Trois nouvelles questions sur l'éthique et la lutte contre la corruption ont été incluses dans l'enquête destinée à tous les personnels de la police, menée tous les deux ans.

Recrutement, carrière et conditions de service

Recrutement, nomination, avancement et licenciement

L'efficacité et l'intégrité des services répressifs sont étroitement liées à la solidité des processus qui régissent l'ensemble du cycle de carrière des personnels de police – du recrutement et de la nomination à l'avancement et au licenciement. En fin de compte, les services répressifs et les services de la police aux frontières doivent veiller à ce que chaque membre du personnel perçoive son organisation comme étant équitable, transparente et juste. Pour y parvenir, le GRECO a recommandé à ces services de mettre en œuvre une sélection par voie de concours, des nominations et des promotions fondées sur le mérite, ainsi que des licenciements motivés. Ces mesures constituent la pierre angulaire d'institutions fortes et fiables.

Recrutement

Le GRECO a souligné l'importance d'établir un processus de recrutement solide dans les services répressifs et a recommandé à certains pays de renforcer leurs systèmes. Il leur a notamment rappelé que les postes vacants dans la police devaient être publiés et pourvus par le biais d'un processus de sélection basé sur des critères transparents, clairs et objectifs. Ces normes devraient s'appliquer à tous les grades et processus de recrutement, y compris les mutations depuis d'autres institutions. Le GRECO a également recommandé que les comités d'évaluation des compétences jouent un rôle plus important dans la sélection des candidatures, en particulier dans les pays où leur utilisation a été incohérente et soumise à la décision discrétionnaire d'une cheffe ou d'un chef de la police de les nommer au cas par cas. En outre, le recrutement doit se conformer strictement à des principes basés sur le mérite. Le favoritisme fondé sur les relations politiques doit être expressément découragé, tout comme les quotas d'admission au profit des enfants de fonctionnaires de police.

La recommandation relative à la publication des postes vacants a été bien respectée. Plusieurs pays ont également amélioré leurs systèmes afin de garantir que les postes vacants dans la police soient pourvus à l'issue de procédures équitables, impartiales et non discriminatoires, avec des critères clairs appliqués de manière cohérente. Cependant, certains pays doivent encore démontrer qu'ils ont pleinement mis en œuvre des procédures de recrutement par concours, objectives et transparentes, comme l'a recommandé le GRECO.

Nomination

Le GRECO s'est montré davantage préoccupé par les nominations aux fonctions d'encadrement dans les services répressifs et a adressé des recommandations à un certain nombre de pays sur cette question. Le GRECO a indiqué que les nominations aux plus hauts postes, y compris à la direction générale de la police et du service des garde-frontières, devraient être régies par des procédures officielles et de concours, à l'abri de toute influence politique et des changements d'orientation politique. Les critères de sélection pour ces postes doivent être objectifs et basés sur le mérite professionnel, afin de garantir que les hauts fonctionnaires choisis possèdent l'intégrité et les capacités nécessaires. Le GRECO a également recommandé que des mesures soient prises pour promouvoir la stabilité des cadres supérieurs et éviter de recourir de façon excessive aux nominations intérimaires, tout en reconnaissant que les contrats à durée déterminée sont appropriés pour la fonction de commandement en chef.

Bien que certains progrès limités aient été signalés par certains pays, ces recommandations restent globalement peu mises en œuvre. Le GRECO a précisé que sa principale préoccupation n'est pas tant la subordination des cheffes et chefs de la police et des garde-frontières à la ministre ou au ministre, mais plutôt le caractère discrétionnaire de leurs nominations, qui manquent souvent de critères objectifs, d'un contrôle approprié et de procédures transparentes.

Avancement

L'avancement dans les services répressifs doit être fondé sur le mérite et effectué de manière transparente afin d'éviter tout parti pris, toute discrimination ou toute influence indue. La méritocratie garantit que les possibilités de promotion sont basées sur les compétences et les performances, ce qui motive les personnels

à viser l'excellence. Le GRECO a formulé des recommandations qui préconisent de mettre en place des concours ouverts et d'adopter des dispositions claires pour gérer les promotions, en particulier pour les postes de haut niveau dans la police et la gendarmerie. Il a également conseillé d'instaurer des systèmes d'évaluation périodique pour guider les décisions relatives à l'évolution de carrière et mis en garde contre les évaluations annuelles des performances réalisées sans garde-fou, uniquement par les responsables hiérarchiques, ce qui peut conduire à des décisions arbitraires.

Si certains progrès ont été réalisés, le GRECO a besoin de recevoir davantage de preuves de la part des pays avant de pouvoir évaluer positivement les mesures prises à l'égard des procédures d'avancement.

Licenciement

Le GRECO estime que le licenciement des personnels des services répressifs doit être régi par des critères clairs, équitables et transparents. Il a exprimé ses préoccupations quant aux décisions de licenciement qui peuvent être prises unilatéralement par des responsables hiérarchiques, ou lorsque des personnels de police employés sur la base de contrats temporaires ne sont pas renouvelés dans leurs fonctions sans qu'il ne soit fourni de critères clairs. Le GRECO a également recommandé aux pays de prévoir des voies de recours claires pour que les fonctionnaires puissent faire appel des décisions de licenciement, en veillant à ce que la procédure reste juste et équitable. Ces préoccupations n'ont pas encore été entièrement traitées.

Contrôles d'intégrité et rotation

Le GRECO considère que les contrôles d'intégrité et la rotation sont des outils essentiels pour atténuer les risques de corruption dans les services répressifs et les services de la police aux frontières. Ces mesures sont déterminantes pour maintenir des normes éthiques élevées, garantir la confiance du public et renforcer la résilience et l'efficacité de ces institutions.

Contrôles d'intégrité

L'adage « une chaîne n'est pas plus solide que son maillon le plus faible », attribué au philosophe écossais du XVIII^e siècle Thomas Reid, illustre bien l'importance de l'intégrité dans une communauté, en particulier dans les services répressifs et de police aux frontières. Le GRECO souligne que la confiance du public dans les services répressifs dépend de la capacité des personnels de police à respecter des normes éthiques strictes tout au long de leur carrière, dès le processus de recrutement. En effectuant un contrôle approfondi des candidatures avant l'embauche, les services répressifs peuvent repérer et exclure les personnes susceptibles d'être vulnérables à des pratiques de corruption. Les contrôles d'intégrité réguliers sont non seulement essentiels au niveau des agents et des agentes, mais ils renforcent aussi les forces de police au niveau global, car ils permettent de détecter et de résoudre rapidement les comportements répréhensibles ou contraires à l'éthique. Ces contrôles réduisent le risque d'incidents susceptibles de nuire gravement à la réputation des services répressifs et d'entraîner des pertes financières. Toutefois, les contrôles d'intégrité doivent être effectués avec soin afin d'éviter d'éventuels inconvénients, tels que l'atteinte à la vie privée, le stress, les baisses de moral et le risque de favoriser une culture du travail punitive.

Vérification et revérification des antécédents au Bureau d'enquête fédéral (FBI) - États-Unis d'Amérique

Le FBI applique une politique rigoureuse en matière de recrutement. Tous les agents du FBI doivent se soumettre à une enquête sur leurs antécédents afin d'obtenir une habilitation de sécurité de niveau « secret absolu » du FBI. Une fois qu'un candidat reçoit et accepte une offre d'emploi soumise à conditions, le FBI entame une enquête approfondie sur ses antécédents. Les exigences préliminaires à satisfaire pour un emploi sont les suivantes : un examen polygraphique ; un test de dépistage de l'usage de drogues illicites ; la vérification des antécédents et de la solvabilité ; des entretiens approfondis avec des collègues, voisins, amis et professeurs, anciens et actuels. En ce qui concerne la vérification régulière, les agents doivent se soumettre de façon récurrente à des contrôles d'aptitude et à des enquêtes sur leurs antécédents afin de conserver leur habilitation de sécurité « secret absolu » du FBI. Ce processus peut inclure des examens polygraphiques et des tests aléatoires de dépistage de drogues. Ces enquêtes sur les antécédents peuvent comprendre des vérifications de solvabilité et des entretiens avec des associés, membres de la famille, collègues et voisins. Les voyages à l'étranger à titre professionnel et de loisirs sont documentés, de même que les contacts réguliers et continus avec l'étranger. Des déclarations de situation financière sont exigées. Une formation régulière à l'éthique est dispensée afin de garantir la compréhension des conflits d'intérêts éventuels. Le modèle du FBI en matière de vérification des antécédents est passé d'une périodicité

quinquennale à une périodicité annuelle c'est-à-dire continue, et la mise en œuvre de ce modèle exploite efficacement la technologie et les données à l'appui du processus d'évaluation des risques. Le Bureau des menaces internes du FBI est un rouage important des initiatives prises par le FBI pour dissuader, détecter et atténuer les menaces internes. Ses travaux favorisent non seulement une politique d'intervention précoce, mais contribuent aussi à une approche fondée sur des données probantes pour identifier et comprendre les risques de corruption et y faire face sur le plan stratégique. Ces dernières années, l'automatisation a joué un rôle essentiel dans l'identification des signaux d'alerte.

Le GRECO a recommandé à la majorité de ses membres de procéder régulièrement à des contrôles d'intégrité dans les services répressifs, non seulement au moment du recrutement, mais aussi à des étapes clés de la carrière, comme les changements de poste ou les promotions, en prêtant une attention particulière aux fonctions les plus exposées aux risques de manquement à l'intégrité. Le GRECO a également conseillé à plusieurs pays d'établir des critères objectifs et transparents pour examiner l'intégrité du personnel de police, en les intégrant dans les évaluations périodiques des performances. En outre, il a exhorté un pays à allouer des ressources spécifiquement à la vérification des antécédents, un autre à être plus proactif dans la conduite des contrôles d'intégrité plutôt que de se contenter de réagir aux préjudices déjà causés, et un troisième à étendre les procédures de vérification des antécédents aux candidatures soumises pour le poste de responsable de l'intégrité.

Pays-Bas : le contrôle régulier et fondé sur les risques des personnels de police

Le décret sur le contrôle des officiers de police et du personnel externe de la police est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2023. En vertu de ce décret, des contrôles sont effectués avant que l'entrée en fonction des individus au sein de la police nationale des Pays-Bas (NPN) et à intervalles réguliers par la suite. Le type de contrôle varie selon les risques associés à la fonction en question. Presque toutes les personnes employées au sein de la NPN doivent faire l'objet d'un contrôle. Le niveau le plus bas est un certificat de bonne conduite, qui doit être renouvelé tous les deux ans. Le personnel externe doit faire l'objet d'une évaluation de fiabilité tous les cinq à huit ans, en fonction du risque associé au travail, ou dès qu'une nouvelle circonstance survient. Lorsqu'un poste présente un risque accru pour l'intégrité de la police, il convient de procéder à une évaluation de fiabilité (au moins tous les cinq ans) et à une enquête sur l'environnement de l'intéressé. Certaines fonctions désignées comme confidentielles nécessitent une enquête de sûreté/sécurité distincte, qui est effectuée tous les cinq ans non pas par la NPN, mais par le Service général de renseignement et de sécurité. Les autorités ont indiqué que les nouvelles dispositions avaient été largement communiquées et que le personnel de la NPN chargé de procéder au contrôle avait été dûment formé. En 2023, environ 2 500 contrôles ont ainsi été réalisés.

En réponse aux recommandations du GRECO, plusieurs pays ont pris des mesures pour accélérer les procédures de vérification des antécédents en les rendant plus régulières et en les fondant davantage sur les risques. Certains les ont notamment reliées aux futures promotions ou ont mis en place des contrôles aléatoires et inopinés sur les personnes occupant des postes sensibles. Peu de pays ont réussi à intégrer les contrôles d'intégrité dans les évaluations périodiques des performances du personnel. Certains ont instauré des processus législatifs pour garantir des contrôles de sécurité réguliers, prévu d'interconnecter les bases de données sur le terrorisme et la radicalisation avec les banques de données utilisées dans le contrôle des antécédents ou envisagé d'utiliser l'intelligence artificielle pour signaler tout lien éventuel entre un fonctionnaire de police et une personne visée par une enquête.

Système complet de vérification de l'intégrité du personnel en Suisse

La loi fédérale qui prévoit des mesures pour la sûreté intérieure a institué le contrôle de sécurité relatif aux personnes (CSP), qui examine aussi l'intégrité des personnes et le risque de corruption. Le CSP consiste à recueillir des données pertinentes pour la sécurité qui touchent au mode de vie de la personne concernée, notamment à son entourage proche et à ses relations familiales, à sa situation financière, à ses rapports avec l'étranger et à toute activité illicite susceptible de menacer la sûreté intérieure et extérieure. Le CSP vérifie en particulier si la personne concernée est endettée ou fait l'objet de poursuites en paiement de créances, ainsi que les procédures pénales passées ou en cours à son encontre. Il existe deux niveaux de contrôle : le contrôle de sécurité de base et le contrôle de sécurité élargi, qui peut inclure un entretien. Ces contrôles sont réalisés par un service spécialisé du Secrétariat d'État à la politique de sécurité (SEPOS), rattaché au Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS). Le contrôle résulte en une déclaration d'absence de risque, de sécurité avec réserve, de risque ou de constatation (en cas d'absence de données suffisantes pour l'évaluation). Le résultat est transmis à l'employeur. Celui-ci peut choisir d'assumer le risque, mais en pratique, le résultat du CSP est très majoritairement suivi. Le résultat est aussi transmis à la personne concernée et est susceptible de recours auprès du Tribunal administratif fédéral.

Malgré ces efforts, le GRECO a conclu que les progrès restent insuffisants dans certains pays et a souligné que les contrôles d'intégrité doivent être adaptés à l'exposition aux risques et effectués de façon systématique plutôt que comme une simple formalité.

Rotation

La rotation au sein des services répressifs et des services de police aux frontières est une autre stratégie efficace pour atténuer les risques de corruption. Elle contribue à prévenir l'établissement de relations contraires à l'éthique, à réduire l'influence l'intimidation au niveau local et à lutter contre la complaisance. La rotation consiste à déplacer régulièrement les personnels afin de perturber toute collusion avec les réseaux criminels et d'éviter les conflits d'intérêts susceptibles d'apparaître en cas d'affectations prolongées dans des environnements familiers. Ainsi, les agentes et agents de police ne restent pas suffisamment longtemps sur un poste pour se livrer à des pratiques de corruption, ce qui permet de préserver l'intégrité et de réduire le risque de comportement répréhensible.

Le GRECO a recommandé à certains pays de mettre en place un système institutionnel de rotation au sein des services répressifs et de la police aux frontières, en particulier dans les domaines considérés comme très exposés aux risques de corruption. Il a par ailleurs encouragé les quelques autres pays qui n'ont pas mis en place de système de rotation régulière ou périodique dans les forces de police à envisager de prendre une telle mesure pour certains postes à haut risque afin d'améliorer leur gestion globale des risques. Comme pour les contrôles d'intégrité, le GRECO souligne que la rotation doit être mise en œuvre de manière systématique et non comme une simple formalité, après une analyse approfondie des domaines et des secteurs les plus vulnérables à la corruption.

Ressources, salaires et primes du personnel

Les services répressifs ont besoin de ressources suffisantes pour pouvoir fonctionner. Le GRECO a dû insister auprès de certains pays sur la nécessité d'accorder des ressources supplémentaires à leurs services répressifs ainsi qu'une rémunération adéquate à leurs personnels de police. Il s'est également inquiété du fait que, dans certains cas, les réformes de la police ne s'accompagnent pas de l'allocation des ressources et de l'expertise nécessaires.

Ressources

Le GRECO a recommandé à un certain nombre de pays de fournir davantage de ressources et d'outils et de meilleures conditions d'emploi à leurs personnels des services répressifs et de la police aux frontières pour qu'ils puissent s'acquitter de leurs fonctions et obligations habituelles. En outre, le GRECO a souligné la nécessité pour les unités chargées des questions d'intégrité de disposer de ressources suffisantes pour procéder à un contrôle régulier du personnel. Toutes ces recommandations ont été mises en œuvre, à l'exception de celle qui préconisait de modifier la législation pour habiliter le pouvoir judiciaire, plutôt que le pouvoir exécutif, à autoriser les services répressifs à recourir à des techniques d'enquête spéciales. Le GRECO estime que la pratique actuelle, qui repose sur le pouvoir exécutif, entrave l'efficacité des enquêtes sur la corruption des fonctionnaires qui utilisent ces outils et constitue une lacune importante.

Indemnités et primes du personnel

Le GRECO a recommandé à quelques pays d'améliorer la transparence, la cohérence et l'équité dans l'attribution et la gestion des indemnités, primes et autres avantages au sein des services répressifs. Il a préconisé de revoir et d'améliorer les critères et les procédures relatifs à ces aspects financiers, en effectuant des contrôles et un suivi adéquats. Par ailleurs, les recommandations insistent sur la mise en place d'un système de rémunération équitable des heures supplémentaires, l'élaboration de critères clairs et objectifs pour l'attribution des primes, ainsi que l'augmentation des salaires des grades inférieurs. Des progrès ont été réalisés en ce qui concerne les augmentations de salaire, la rémunération des heures supplémentaires, le maintien de la totalité de la rémunération pendant la grossesse et la rémunération du personnel qui suit un cours autorisé. Toutefois, le GRECO reste préoccupé par le caractère imprévisible des changements de dernière minute apportés aux horaires de travail des services de police dans certains pays, qui nuit à la planification, et a demandé davantage d'éléments de preuve sur la cohérence de l'attribution des primes et l'efficacité des mesures de contrôle et de suivi.

Parité hommes-femmes

La corruption se développe souvent dans des groupes homogènes où la confiance et la collusion sont fortes. La parité hommes-femmes perturbe cette dynamique. Lors du Cinquième Cycle d'Évaluation, le GRECO a réitéré que la police devait refléter autant que possible la diversité de la société. L'amélioration de la parité hommes-femmes n'est pas seulement une exigence légale internationale, mais contribue aussi à promouvoir la diversité et à prévenir la corruption dans les services répressifs. Lorsque la prise de décision implique la participation des hommes et des femmes, les pratiques de corruption passent moins facilement inaperçues, car des équipes diversifiées sont plus susceptibles de les remarquer. La parité hommes-femmes peut également briser le « code du silence » dicté par la mentalité de « confrérie » qui couvre parfois les comportements répréhensibles de certains collègues. En outre, des équipes diversifiées permettent de réduire l'esprit de groupe, où les membres se conforment au point de vue dominant, et de limiter les possibilités de favoritisme et de copinage au profit de l'équité et de la méritocratie. Cette dynamique renforce à son tour la confiance du public dans les services répressifs en tant qu'institution juste et inclusive.

Le GRECO a reconnu ces avantages. Il a recommandé à de nombreux pays de renforcer leur action en faveur de la parité hommes-femmes et d'accroître la représentation des femmes et des autres groupes sous-représentés dans les services répressifs. Il a appelé à des mesures destinées à attirer davantage de femmes à tous les niveaux des services répressifs, en particulier aux postes de direction et d'encadrement. Le GRECO a également demandé instamment que des améliorations soient apportées aux processus d'avancement professionnel afin de garantir l'équité, la transparence et l'objectivité. Il a signalé que les horaires imprévisibles et le travail posté pouvaient exacerber la ségrégation entre les hommes et les femmes dans le travail de la police. En outre, il a conseillé aux pays d'intégrer des initiatives en faveur de la parité hommes-femmes dans la culture et les opérations des services répressifs et d'être plus proactifs dans la promotion d'un environnement de travail inclusif.

Le GRECO s'est réjoui de voir que la majorité des pays s'efforcent de mettre en œuvre les recommandations, en appliquant de nombreux outils et bonnes pratiques pour améliorer la représentation des femmes et la parité hommes-femmes dans les forces de police.

- ▶ Des stratégies et des plans d'action en faveur de l'approche intégrée de l'égalité qui comprennent des mesures concrètes pour le recrutement et la rétention du personnel ainsi que pour la prévention du harcèlement au sein du ministère de l'Intérieur et de la Police, et qui mettent l'accent sur le suivi de la parité hommes-femmes dans les postes décisionnels ;
- ▶ La mise en place d'organes consultatifs, de réseaux, d'instances de coordination et de syndicats en faveur d'une approche intégrée de l'égalité afin d'assurer une meilleure représentation des genres et une plus grande inclusivité au sein des services répressifs ;
- ▶ Des modifications législatives qui suppriment les obstacles physiques pour les femmes, telles que la réduction des exigences de taille et l'adaptation des tests physiques ;
- ▶ Le déploiement de campagnes de recrutement ciblées qui utilisent l'analyse de données et la microsegmentation pour attirer davantage de femmes et de candidatures issues des minorités ethniques ;
- ▶ La mise en place de comités de sélection qui respectent l'équilibre entre les hommes et les femmes lors des processus de recrutement ;
- ▶ La prise de mesures destinées à aider les femmes à concilier vie professionnelle et vie familiale, telles que des modalités de travail flexibles, le travail à distance, les interruptions de carrière et les congés pour grossesse, adoption et accueil d'enfants ;
- ▶ Le fait de promouvoir les femmes aux postes de direction en augmentant le nombre de femmes aux postes d'encadrement et en montrant l'exemple par la présence effective de femmes aux postes de direction ;
- ▶ L'élaboration de protocoles spécifiques pour prévenir le harcèlement sexuel et la violence fondée sur le genre au sein des forces de police, avec l'apport d'un soutien aux victimes par le biais de conseillers confidentiels et de procédures de conciliation spéciales ;
- ▶ L'organisation d'ateliers, d'événements et de célébrations pour promouvoir le rôle des femmes dans la police et encourager leur recrutement.

Approche intégrée de l'égalité et représentation accrue des femmes, y compris au plus haut niveau

Danemark

Ces dernières années, la police nationale danoise a redoublé d'efforts pour recruter davantage de profils qualifiés, en mettant l'accent sur l'augmentation du nombre de candidatures féminines et de candidatures issues des minorités ethniques. Les campagnes de recrutement, qui utilisent des supports imprimés et numériques, ont été conçues pour attirer ces groupes, notamment en mettant en avant des élèves policières et des agents ou agentes d'origine non danoise. Ces campagnes ont été guidées par une stratégie d'image de marque de l'employeur et l'analyse de données ; la microsegmentation a été utilisée pour cibler des publics spécifiques.

En conséquence, la proportion de candidates à l'école de police est passée de 20,2 % en 2015 à 26,1 % en 2020 et la proportion d'élèves admises a augmenté pour atteindre 27,7 %. Aujourd'hui, les femmes représentent désormais 17,3 % des effectifs de la police danoise. De même, le nombre de personnes candidates et admises d'origine non danoise a également augmenté. Malgré ces améliorations, la police nationale danoise rappelle qu'elle embauche les candidates et les candidats les plus qualifiés, sans discrimination fondée sur le genre ou l'origine ethnique.

Espagne

Historiquement, le pourcentage de femmes dans les services répressifs espagnols était très faible. Cependant, au cours des quarante dernières années, leur nombre a augmenté, passant de seulement 42 femmes dans les forces de police en 1979 à 9 082 aujourd'hui. Rien qu'au cours des quatre dernières années, la représentation des femmes a augmenté de façon exponentielle, de 4 % à 14 %, et deux des quatre postes les plus élevés sont désormais occupés par des femmes.

La police espagnole, sous la direction du ministère des Droits humains et de l'Égalité, a fait de l'égalité de genre une priorité. Depuis 2018, le nombre de femmes qui occupent des postes de haut rang dans la police n'a cessé d'augmenter. Par exemple, la proportion de femmes commissaires en chef, le poste le plus haut gradé, est passée de 5,88 % en 2018 à 14,29 % en 2023. Le nombre de femmes commissaires divisionnaires a augmenté de 143 %, celui des femmes inspectrices divisionnaires de 36 % et celui des femmes commissaires de police de 53 %. Des réformes telles que la suppression des exigences de taille et la prise en compte de la conciliation entre vie professionnelle et vie privée ont favorisé le recrutement et la rétention des femmes.

En février 2023, l'Espagne a lancé son premier plan pour l'égalité (2023-2026), sous la supervision d'une commission composée de représentants de l'administration et de syndicats. Ce plan prévoit des protocoles de prévention du harcèlement sexuel et fondé sur le genre, la possibilité de faire appel à des conseillers confidentiels et des procédures spéciales de protection des victimes. Le plan met l'accent sur la tolérance zéro, l'égalité, la prévention et la protection des victimes.

Irlande

Des efforts ont été faits pour accroître la parité hommes-femmes dans les forces de police en Irlande, notamment avec l'adoption d'une politique sur le travail à distance et l'élaboration d'un document d'orientation sur la ménopause, deux mesures qui pourraient attirer davantage de femmes dans la police irlandaise.

Dans l'ensemble, si les améliorations statistiques de la représentation des femmes (en particulier dans les postes à responsabilité) ne sont pas significatives dans la plupart des pays, la progression est régulière. Le GRECO estime que la combinaison des mesures mises en œuvre par les pays – telles que la suppression des obstacles à l'entrée, le soutien à l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, la facilitation de l'avancement professionnel, la prévention du harcèlement et la promotion de la représentation des femmes dans les postes de direction – est susceptible d'entraîner des changements durables dans les services répressifs et de contribuer ainsi à une force de police plus équitable et plus inclusive.

Conflits d'intérêts, activités accessoires et restrictions applicables après la cessation des fonctions

Bien qu'ils aient été largement abordés lors du Deuxième Cycle d'Évaluation sur l'administration publique, le GRECO a considéré que les conflits d'intérêts, les activités professionnelles accessoires et l'emploi après la cessation des fonctions au sein des services répressifs nécessitaient une attention particulière. L'équité et l'impartialité sont essentielles pour quiconque travaille dans la fonction publique, mais elles sont

particulièrement vitales pour les services répressifs en raison des pouvoirs et de la marge d'appréciation dont ceux-ci disposent dans l'exercice de leurs fonctions. La police est une organisation fermée. En tant que telle, elle doit gérer de manière proactive ses propres conflits d'intérêts et être vigilante face aux risques que peuvent présenter les activités professionnelles accessoires ou les possibilités d'emploi après la cessation des fonctions, tant pour les fonctionnaires de police à titre individuel que pour les services répressifs dans leur ensemble.

Conflit d'intérêts

Comme nous l'avons vu dans la partie sur les codes de conduite applicables aux services répressifs, le GRECO a demandé à de nombreux pays de mettre à jour leurs codes de conduite afin de traiter des questions telles que les conflits d'intérêts. En outre, le GRECO a demandé à certains pays d'accorder une plus grande attention aux conflits d'intérêts dans les services répressifs en mettant l'accent sur la détection, la gestion et le suivi de ces risques. Il s'agit notamment d'améliorer les procédures de déclaration et de récusation, la tenue des registres, les mécanismes de suivi et de répression, ainsi que de mettre en place de formations pour tous les grades. Pour combler certaines lacunes, les pays ont amélioré leurs codes de conduite en rendant les dispositions contraignantes et exécutoires par des sanctions disciplinaires. Ils ont aussi ajouté des commentaires à leurs codes avec des exemples pratiques. Plusieurs pays ont fait part de leur intention d'intégrer les mesures nécessaires dans leurs stratégies nationales de lutte contre la corruption, tandis que d'autres cherchent encore des moyens de mettre en œuvre les recommandations.

Activités professionnelles accessoires

Les activités professionnelles accessoires des fonctionnaires de police présentent plusieurs risques pour l'intégrité des forces de police et la confiance du public. Ces risques peuvent impliquer des conflits d'intérêts lorsque les activités accessoires influencent les décisions ou les actes du fonctionnaire dans ses fonctions principales, ce qui nuit à son jugement et à son efficacité. Dans les cas extrêmes, les fonctionnaires peuvent user de leur autorité au profit de leur activité accessoire, par exemple en accédant à des informations confidentielles, en offrant un traitement préférentiel ou en divulguant des informations sensibles, en particulier s'ils travaillent dans la sécurité privée ou le conseil. Dans certains pays, le GRECO a constaté la dépendance financière des fonctionnaires de police vis-à-vis de revenus tirés d'une activité accessoire ou de l'économie informelle. Il regrette que ce problème ne reçoive pas suffisamment d'attention.

Certains pays sont plus stricts que d'autres lorsqu'il s'agit d'interdire aux fonctionnaires de police d'exercer des activités autres que celles prévues au titre de leurs fonctions. Quelques-uns refusent expressément aux fonctionnaires des services répressifs la possibilité d'exercer des fonctions de surveillance ou de contrôle en rapport avec des contrats dans lesquels eux-mêmes ou leurs proches peuvent avoir un intérêt personnel ou financier. Conformément à la Recommandation n° R(2000)10 du Comité des Ministres aux États membres sur les codes de conduite pour les agents publics, article 15 (intérêts extérieurs incompatibles) : « [l']agent public ne doit se livrer à aucune activité ou transaction ni occuper aucun poste ou fonction, rémunéré ou non, incompatible avec le bon exercice de ses fonctions publiques, ou portant préjudice à celles-ci » et « l'agent public est tenu d'informer et d'obtenir l'approbation de son employeur dans la fonction publique avant d'exercer certaines activités »⁸.

Conscient des risques liés aux activités parallèles, le GRECO a émis des recommandations à l'intention de nombreux pays évalués. Dans la plupart des cas, il a demandé aux pays où les fonctionnaires peuvent occuper un emploi accessoire de mettre en place un système simplifié d'autorisation des activités accessoires. Ce système devrait inclure une obligation de déclaration et l'enregistrement de toutes les activités parallèles, appliquer des critères clairs pour l'octroi ou le refus des autorisations et exiger un suivi effectif et régulier. Lorsque les personnels des services répressifs sont sous-payés et cherchent un emploi parallèle, le GRECO a demandé aux pays de mettre en place un mécanisme d'autorisation réaliste et pratique qui tienne compte des vulnérabilités liées aux conflits d'intérêts. Dans plusieurs cas, le GRECO a conseillé aux services répressifs de rendre les dispositions plus cohérentes et de fournir des orientations claires aux agentes et agents.

8. Recommandation n° R (2000) 10 du Comité des Ministres aux États membres sur les codes de conduite pour les agents publics, adoptée par le Comité des Ministres lors de sa 106^e session. Strasbourg, le 11 mai 2000.

Guider l'intégrité : une approche unifiée des activités accessoires de la police en Tchéquie

Les possibilités d'exercer des activités accessoires sont exposées en détail dans un manuel méthodologique sur l'octroi des autorisations d'exercer d'autres activités rémunérées, rédigé par le Département de contrôle interne et le Département des ressources humaines de la présidence de la police pour aider à la prise de décisions. Ce manuel a été élaboré après que des différences ont été constatées d'un département de police à l'autre dans la portée et les conditions de délivrance des autorisations d'exercer des activités accessoires. Il tient également compte des recommandations du GRECO en la matière. Le manuel explique les dispositions juridiques applicables et donne des exemples d'activités susceptibles de donner lieu ou non à un conflit d'intérêts ou à une apparence de conflit d'intérêts. Les difficultés à exercer des activités accessoires parallèlement aux fonctions officielles sont illustrées par des exemples, tout comme les activités susceptibles de nuire à la réputation de la police. Enfin, le manuel traite de la détention de participations financières et de la procédure d'octroi d'autorisations. Il demande notamment aux supérieurs immédiats de suivre les autorisations données et d'évaluer si l'exécution des fonctions habituelles est assurée de manière satisfaisante. D'après les informations recueillies par le GRECO, la police a reçu 1 972 demandes d'exercice d'activités accessoires entre juillet 2019 et février 2023. L'autorisation a été accordée dans 1 849 cas, refusée dans 110 cas et retirée dans 13 cas.

Un certain nombre de pays qui ont fait l'objet d'une recommandation dans ce domaine y ont donné suite de manière exhaustive. En particulier, ils ont mis en place une obligation de déclaration et d'enregistrement des activités accessoires, ont accru la responsabilité des cadres dans le contrôle des activités accessoires exercées par le personnel subalterne et ont intégré des discussions sur les activités accessoires dans les dialogues annuels entre les cadres et leur personnel subordonné. En outre, ils ont instauré des inspections régulières des activités accessoires par des unités de contrôle interne afin d'identifier tout conflit d'intérêts éventuel. Plusieurs pays ont procédé à un examen approfondi de leurs systèmes actuels et les ont rendus plus uniformes, transparents et pratiques, en veillant à ce que toutes les décisions d'autorisation ou de refus des activités accessoires soient fournies par écrit. Certains ont publié un manuel pour préciser les dispositions, les routines et les processus applicables. Un pays a indiqué avoir adopté un nouvel outil numérique pour la soumission et le traitement des demandes d'activités accessoires, ainsi que des lignes directrices à l'intention des personnels demandeurs. Cet outil a été intégré dans le système d'archivage et permet d'obtenir des rapports et des statistiques, que ce soit au niveau national ou au niveau de chaque unité.

D'autres pays, où les progrès sont encore en cours, ont pris davantage conscience de la nécessité de réglementer plus efficacement les activités accessoires des fonctionnaires de police. Ils ont commencé à élaborer des modifications législatives et se sont renseignés auprès d'autres pays pour connaître les bonnes pratiques et construire le cadre juridique national en conséquence. Plusieurs membres du GRECO ont refusé de prendre d'autres mesures en expliquant que leur système d'autorisation actuel était adéquat et que les activités accessoires ne posaient pas de problème dans la grande majorité des cas. Cependant, le GRECO estime que ce système doit faire l'objet de contrôles réguliers pour s'assurer qu'il est à jour et souligne qu'il ne suffit pas de se fier aux seules déclarations des fonctionnaires de police sur la compatibilité de leurs activités accessoires avec leurs fonctions.

Restrictions applicables après la cessation des fonctions

L'absence de dispositions relatives au pantouflage dans le secteur public de certains pays avait déjà été relevée par le GRECO dans le Deuxième Cycle d'Évaluation. Dans le cadre du présent cycle, en ce qui concerne la police, le GRECO a souligné plusieurs risques pour l'intégrité, notamment les offres d'emploi à titre de récompense et l'utilisation de canaux de communication avec d'anciens collègues ou de connaissances spécialisées sur les procédures policières au profit de nouveaux employeurs. Le GRECO renvoie à l'article 26 de sa Recommandation n° R (2000) 10 sur les codes de conduite des agents publics. Cet article énonce notamment que « [l']agent public ne doit pas tirer abusivement parti de sa fonction publique pour obtenir une possibilité d'emploi hors de la fonction publique » et qu'il ou elle « doit immédiatement signaler à son supérieur hiérarchique toute offre d'emploi concrète susceptible de créer un tel conflit [et aussi lui] signaler [...] son acceptation de toute offre d'emploi »⁹.

Les dispositions relatives aux restrictions applicables après la cessation des fonctions au sein des services répressifs varient selon les pays. Dans près de la moitié des pays, il n'existe aucune disposition législative qui limite l'emploi après la cessation des fonctions des personnels des services répressifs. Plusieurs pays appliquent des

9. Recommandation n° R (2000) 10 du Comité des Ministres aux États membres sur les codes de conduite pour les agents publics, adoptée par le Comité des Ministres lors de sa 106^e session. Strasbourg, le 11 mai 2000.

limitations pour les cheffes et chefs de police ou d'autres hauts fonctionnaires, tandis que d'autres appliquent les limitations imposées aux fonctionnaires au personnel de police. Dans la plupart des cas, ces restrictions concernent la participation ou la détention d'actions dans une personne morale placée sous le contrôle direct ou continu de l'agent ou de l'agent concerné pendant ses fonctions. Quelques pays interdisent aux membres du personnel de police d'exercer en tant que détectives privés ou de fournir des services de sécurité privée pendant un certain temps après la cessation de leurs fonctions au sein de la police. Le secret professionnel perdure généralement après la cessation des fonctions. Dans un pays, les noms des responsables des achats soumis à l'interdiction de s'engager auprès de bénéficiaires privés de l'activité administrative sont publiés en ligne. Les anciens personnels et inspecteurs de la police financière doivent obtenir une autorisation du ministère de l'Économie et des Finances pour exercer des activités liées à la fiscalité. La période de carence, lorsqu'elle s'applique, dure de six mois à trois ans.

États-Unis – Les restrictions applicables au personnel du Federal Bureau of Investigation après la cessation des fonctions

Les restrictions applicables après la cessation des fonctions au sein du FBI n'interdisent pas aux anciens agents et agentes de travailler pour une quelconque entité, mais limitent certaines communications destinées à influencer les processus gouvernementaux. Ces restrictions visent à prévenir tout détournement de fonctions officielles passées et s'appliquent à l'ensemble du personnel du pouvoir exécutif.

Les principales dispositions sont énoncées aux articles 207 et 208, titre 18, du Code des États-Unis (USC) et des réglementations supplémentaires sont évoquées à l'article 2641, titre 5, du Code des règlements fédéraux (CFR). Aux termes de l'article 208 du titre 18 de l'USC, les agentes et agents ne peuvent pas participer à des affaires gouvernementales lorsqu'ils négocient un emploi potentiel avec des parties qui y ont un intérêt financier. L'article 207(a)(1) interdit à vie aux agentes et agents fédéraux de représenter des tiers dans les affaires auxquelles ils ont personnellement participé.

Une restriction de deux ans s'applique par ailleurs aux anciens agents et agentes pour les affaires pendantes qui relevaient de leur responsabilité officielle au cours de l'année précédant leur départ. Les personnels des services de renseignement n'ont pas le droit de travailler pour un gouvernement étranger au cours des 30 mois qui suivent la fin de leurs fonctions sans l'accord du directeur de la Direction du renseignement national et ils doivent déclarer leurs activités professionnelles pendant cinq ans s'ils travaillent pour un gouvernement étranger ou une entité affiliée, ou s'ils exercent une activité de conseil auprès d'un gouvernement étranger ou une entité affiliée.

Tous les anciens agents et agentes sont soumis à un examen préalable à la publication d'« informations du FBI » et doivent respecter les lois qui interdisent la divulgation d'informations classées ou recueillies dans le cadre de leurs fonctions.

La majorité des membres du GRECO ont fait l'objet de recommandations relatives aux restrictions applicables après la cessation des fonctions au sein des services répressifs. Il a été demandé à nombre d'entre eux de mener une étude sur les activités déployées après la cessation des fonctions et, sur la base des résultats, d'adopter des dispositions et d'établir un mécanisme plus strict pour limiter les risques de conflits d'intérêts, si nécessaire. Cette recommandation laissait entendre que les risques et abus liés à la période qui suit la cessation des fonctions au sein des services répressifs du pays n'étaient pas clairement recensés et nécessitaient une analyse approfondie. Heureusement, de nombreux pays se sont livrés à de tels examens, que ce soit en étudiant les pratiques d'autres pays ou en analysant les leurs. Dans plusieurs cas, ils ont recueilli les résultats d'enquêtes et de questionnaires remplis par d'anciens agents ou agentes de police ou ont engagé une discussion à l'échelle nationale avec divers corps de police et responsables de différents ministères. Ils ont remis en question la proportionnalité et les effets de telles mesures qui nécessiteraient des ressources supplémentaires pour assurer le suivi des activités menées après la cessation des fonctions. Dans la majorité des pays où l'étude a été menée, il a été constaté que ces activités ne présentent pas de risque significatif de conflit d'intérêts, de sorte qu'aucune disposition plus stricte n'a été adoptée. Un pays, toutefois, a révisé sa législation sur les conflits d'intérêts, en imposant des restrictions applicables après la cessation des fonctions à de larges catégories de fonctionnaires, y compris les forces de police. Ces dispositions ont été adoptées même si les statistiques recueillies par le ministère de l'Intérieur ne révèlent aucun mouvement de personnel de ce ministère vers le secteur privé.

Le GRECO a demandé à quelques pays d'élaborer des dispositions expresses sur les restrictions applicables après la cessation des fonctions. Lorsqu'il existait déjà des dispositions en la matière, le GRECO a exigé la mise en place de mécanismes de surveillance effectifs, dotés de pouvoirs pour infliger des sanctions en cas de violation. En outre, le GRECO a conseillé d'encadrer plus strictement les activités menées après la cessation de

certaines fonctions policières – par exemple, lorsque des membres du personnel de la cellule de renseignement financier rejoignent des institutions financières en tant que responsables du respect des règles de déontologie.

Plusieurs pays se sont notamment fermement opposés aux recommandations qui visent à imposer des restrictions après la cessation des fonctions au sein des services répressifs, en invoquant le respect des droits constitutionnels en matière d'emploi et la crainte d'une violation des droits fondamentaux en cas de surveillance des anciens personnels de police. D'autres ont fait remarquer que la mise en œuvre de la réglementation sur les lanceurs et lanceuses d'alerte serait peut-être plus appropriée pour répondre aux préoccupations en matière d'impartialité. Toutefois, il est positif que les pays aient reconnu les risques et les vulnérabilités liés à la période postérieure à la cessation des fonctions des personnels de police et qu'ils aient pris des mesures en conséquence. Il s'agit notamment de réaliser des « entretiens de départ » avec les personnes qui décident de quitter le corps de police, afin de connaître leurs intentions. D'autres pays ont instauré l'obligation de déclarer tout emploi postérieur à la cessation des fonctions pendant une période de 12 mois après avoir quitté le service de police.

En résumé, l'évaluation des conflits d'intérêts, des activités accessoires et des restrictions applicables après la cessation des fonctions au sein des services répressifs met en évidence des défis importants et de grandes variations entre les pays pour préserver l'intégrité de la police et la confiance du public. Si certains progrès ont été réalisés, il convient de prêter une attention continue à ce sujet pour gérer efficacement les éventuelles vulnérabilités. En ce qui concerne les conflits d'intérêts, les pays ont amélioré leurs codes de conduite, en rendant les dispositions contraignantes et exécutoires par des sanctions disciplinaires, et ont proposé des lignes directrices pratiques. Les activités accessoires peuvent présenter des risques de conflits d'intérêts et d'altération du jugement. La majorité des pays a bien cerné cette éventualité et a pris des mesures globales pour s'en prémunir. Les restrictions applicables après la cessation des fonctions restent controversées, avec des niveaux divers de réglementation et d'exécution. Malgré la résistance de certains pays, les recommandations du GRECO en faveur d'une analyse approfondie et de mécanismes de surveillance sont généralement bien prises en compte. En fin de compte, il est essentiel d'adopter une approche équilibrée qui respecte les droits individuels tout en protégeant l'intégrité des institutions répressives.

Cadeaux et déclaration de patrimoine, de revenus et d'intérêts financiers

La question des cadeaux a déjà été abordée par le GRECO lors de son Deuxième Cycle d'Évaluation sur l'administration publique. Elle a été de nouveau examinée pour les services répressifs lors du présent cycle. Comme pour les conflits d'intérêts, le GRECO a demandé à de nombreux pays de mettre à jour leurs codes de conduite afin d'y inclure des dispositions relatives aux cadeaux et avantages. Il a en outre formulé des recommandations plus spécifiques à ce sujet, qui sont examinées ci-après. Pour ce qui est de la déclaration de patrimoine, de revenus et d'intérêts financiers par les personnels de police, le GRECO a adopté une approche plus souple en rappelant leur utilité pour les agents et agentes qui travaillent dans des secteurs exposés à la corruption, ainsi que pour les hauts fonctionnaires.

Cadeaux

Au cours du présent cycle d'évaluation, le GRECO a rappelé à certains de ses membres qu'ils devaient soit améliorer les codes de conduite de leurs services répressifs en y ajoutant des dispositions sur les cadeaux, soit élaborer un ensemble complet de dispositions sur cette question. Par exemple, il a recommandé à un pays d'interdire par écrit l'acceptation de cadeaux et a conseillé à un autre d'abaisser la valeur des cadeaux occasionnels que les fonctionnaires de police sont autorisés à conserver, ce qui a été suivi d'effets. Plusieurs pays ont été invités à demander à leurs services répressifs de créer un registre des cadeaux afin que les agentes et agents déclarent tous les avantages perçus. Il a été recommandé à quelques autres pays de mettre en place des mécanismes de surveillance et de répression appropriés, et un pays a créé avec succès un organisme spécial chargé de consigner et d'évaluer les cadeaux conformément à la recommandation du GRECO.

Enregistrement et évaluation des cadeaux au sein du ministère de l'Intérieur de Serbie

En novembre 2021, la Serbie a créé la Commission pour l'enregistrement des cadeaux au sein du ministère de l'Intérieur, dont les membres doivent être nommés par le ministre pour une période de trois ans. La Commission est notamment chargée de tenir un registre des dons reçus et de leur traitement. En janvier 2022, l'Instruction du ministre de l'Intérieur a abaissé la valeur des cadeaux admissibles à un maximum de 10 % du salaire mensuel moyen en Serbie, ce qui représente une réduction très importante par rapport au seuil autorisé précédemment, comme le recommandait le GRECO.

Si les membres du GRECO comprennent généralement que les fonctionnaires, y compris les personnels de police, ne doivent accepter aucun avantage susceptible de compromettre leur impartialité, certains pays hésitent à mettre en place des systèmes formels de déclaration et d'enregistrement centralisé des cadeaux acceptés. Ils font valoir que la mise en place de tels systèmes implique un processus législatif long et peu efficace. Ces pays préfèrent se concentrer sur la promotion d'un comportement éthique au sein des forces de police.

Politique en matière de cadeaux au sein de la police et du service des garde-frontières en Lituanie

Le 20 février 2023, le Commissaire général de la police lituanienne a approuvé la politique de la police lituanienne relative aux cadeaux, qui a été publiée en ligne. Par ailleurs, un registre des cadeaux et un registre des rémunérations illégales ont été créés dans le système de gestion des services de police. La politique relative aux cadeaux établit la procédure à suivre pour la remise, l'estimation, l'enregistrement, la conservation et l'exposition des cadeaux reçus en vertu du protocole international, de traditions ou de services, ainsi que la conduite attendue des agentes et agents de police, des stagiaires, des internes et d'autres personnes affiliées à la police.

La politique définit les « cadeaux » comme les biens et les droits de propriété qui peuvent être évalués financièrement, y compris la prise en charge des dépenses de restauration, d'hébergement et de transport. Elle interdit aux fonctionnaires de police d'accepter ou d'offrir des cadeaux dans l'exercice de leurs fonctions, sauf lorsque la valeur du cadeau est inférieure à 150 EUR ou qu'il est reçu conformément au protocole international, à une tradition ou dans le cadre d'une représentation. Tous les cadeaux autorisés doivent faire l'objet d'une estimation et être consignés dans le registre des cadeaux ; et les informations anonymisées doivent être rendues publiques tous les six mois.

En règle générale, les cadeaux non autorisés doivent être refusés. Si de tels cadeaux ont été acceptés (et qu'ils n'ont pas été considérés comme des pots-de-vin), ils doivent être déclarés dans un délai d'un jour ouvré et être transférés à la police ou rendus. L'annexe à la politique relative aux cadeaux fixe les critères d'évaluation de l'acceptabilité des cadeaux. Par ailleurs, le 17 juin 2021, le Service national des garde-frontières a approuvé sa politique relative aux cadeaux et établi le registre des cadeaux du Service national des garde-frontières.

Déclaration de patrimoine, de revenus et d'intérêts financiers

Le GRECO a adopté une approche plus souple à l'égard de la déclaration de patrimoine, de revenus et d'intérêts financiers. Les pays qui affichent un niveau élevé de confiance dans les services répressifs et peu de preuves d'atteinte à l'intégrité n'étaient pas tenus de mettre en place des systèmes de déclaration s'ils n'en disposaient pas déjà. Toutefois, pour les pays dotés de tels systèmes, le GRECO a recommandé la mise en place de processus de vérification solides et effectifs. Il a souligné la nécessité d'appliquer ces systèmes aux officiers supérieurs de la police et à certains postes à risque, tels que ceux impliqués dans la passation des marchés publics. Le GRECO a également souligné que l'obligation de déclarer ses intérêts financiers devait être appliquée lors de la prise de fonctions et à intervalles réguliers, et ne pas se limiter à la seule procédure de contrôle préalable.

Plusieurs pays ont fait état de progrès dans la mise en œuvre de ces recommandations. Ils ont notamment amélioré leurs régimes de déclaration financière en imposant aux agents et agentes de tous rangs l'obligation de déclarer leur patrimoine, leurs revenus et leurs intérêts financiers. Ces pays ont étendu l'obligation de déclaration à l'ensemble du personnel du ministère de l'Intérieur et ont mis en place des unités et des personnes chargées de la conformité financière pour superviser le processus. Cependant, d'autres pays doivent encore réaliser des progrès significatifs pour répondre aux exigences du GRECO, qui vont au-delà de la simple mise en place d'un groupe de travail chargé d'étudier les voies à suivre et de publier une note conceptuelle sur le développement d'un système informatique destiné à soutenir le processus de réception, d'enregistrement et d'analyse des déclarations de patrimoine.

Mécanismes de contrôle interne

La mise en place de mécanismes de contrôle interne solides est essentielle à la résilience des services répressifs. Un contrôle interne efficace permet non seulement de se prémunir contre les abus de pouvoir, mais aussi de favoriser une culture de comportement éthique au sein des services répressifs, qui doit être à la fois garantie et perçue comme telle. En établissant des structures de contrôle claires et en les dotant de ressources et d'une indépendance adéquates, les services répressifs peuvent renforcer l'obligation de rendre des comptes et gagner la confiance du public.

Dans l'idéal, le système de contrôle interne des services répressifs devrait fonctionner selon un cadre structuré souvent décrit comme les « trois lignes de défense », où chaque ligne joue un rôle crucial dans le maintien de l'obligation de rendre des comptes, de la transparence et de l'intégrité au sein des services répressifs. La première ligne de défense doit assurer le respect des règles éthiques au quotidien en vérifiant que les politiques, procédures et lois sont dûment respectées lors des opérations de routine, et en prenant des mesures correctrices pour réagir immédiatement aux écarts. La deuxième ligne de défense doit inclure la gestion des risques, qui comprend généralement des audits externes et internes, et évaluer l'efficacité globale de la première ligne de défense. La troisième ligne de défense fournit une évaluation impartiale du fonctionnement des services répressifs, ce qui favorise la confiance du public et garantit que les mécanismes de contrôle sont solides et efficaces.

Le GRECO a recommandé d'améliorer le contrôle interne des services répressifs aux trois niveaux de ligne de défense :

1. Pour la gestion opérationnelle, mettre en œuvre un contrôle interne plus strict avec des recoupements d'informations réguliers, des audits et un suivi proactif
2. Pour une meilleure gestion des risques et de la conformité, accroître l'efficacité des structures de contrôle interne en leur fournissant les ressources, le mandat et l'expertise appropriés et
3. Pour garantir l'indépendance du contrôle, améliorer la surveillance externe des comportements répréhensibles de la police, sans ingérence politique, et garantir la transparence et l'obligation de répondre de ses actes par le biais de rapports annuels.

Sur le plan thématique, les stratégies communes mises en avant par le GRECO dans divers pays et qui nécessitent une attention particulière sont décrites ci-après.

Un contrôle interne plus strict et plus systématique

Il a été conseillé à plusieurs pays de mettre en place un contrôle interne plus strict et plus proactif au sein des services répressifs, en particulier lorsque la lutte contre les comportements répréhensibles internes repose largement sur les supérieurs hiérarchiques, c'est-à-dire la « première ligne de défense ». Le GRECO a souligné l'importance d'agir de façon proactive et a insisté à plusieurs reprises sur la mise en place d'une nouvelle structure organisationnelle chargée de détecter activement les infractions commises par les services répressifs. Il a demandé à un pays de préciser la répartition des compétences entre les différents organes chargés de l'intégrité et du contrôle, ce qui a été fait avec succès par le biais d'ordonnances. Un autre pays a été invité à procéder à recoupement d'informations et à des audits des registres plus réguliers, ce dont il s'est acquitté en bonne et due forme. Pour améliorer le contrôle des comportements répréhensibles de la police, il a été demandé à un autre pays de simplifier ses procédures de saisine et de recours, ce qui est toujours en cours. En outre, le GRECO a recommandé d'adopter une approche plus systématique du contrôle en utilisant le principe dit « des quatre yeux » dans les opérations de police.

Ressources et indépendance des structures spéciales de contrôle interne

La majorité des pays qui ont fait l'objet d'une recommandation dans ce domaine ont été invités à garantir davantage de ressources et d'indépendance aux fonctions de contrôle interne. Le GRECO a demandé à certains pays de créer une structure spéciale au sein des services répressifs chargée du contrôle interne et des enquêtes. Il a recommandé à quelques autres pays de veiller à ce que ces structures disposent de ressources matérielles, financières et humaines suffisantes pour effectuer correctement leurs tâches. En outre, pour garantir au contrôle interne des ressources suffisantes, certains pays ont également été invités à garantir l'indépendance et l'autonomie vis-à-vis de toute ingérence et influence indues, ce qui n'a pas encore été fait.

Enquêtes internes indépendantes – Danemark

L'autorité indépendante chargée de l'examen des plaintes contre la police est une agence gouvernementale autonome, indépendante de la police, du Parquet et du ministère de la Justice, qui enquête d'office ou à la suite de plaintes sur les infractions pénales ou actes répréhensibles commis par des policiers, en utilisant les mêmes outils d'enquête que pour une enquête pénale classique. Une enquête est obligatoirement ouverte si une personne arrêtée par la police ou placée en détention provisoire décède ou est gravement blessée. Les enquêtes menées par cette autorité peuvent aboutir à des poursuites pénales ou à des procédures disciplinaires. Cette pratique est à noter pour l'importance qu'elle accorde aux plaintes pour actes répréhensibles – ce qui encourage les policiers à adopter une conduite conforme à la déontologie – et pour l'indépendance de l'autorité, qui accroît la confiance du public dans les résultats de ses enquêtes.

Transparence et obligation de rendre des comptes

Un contrôle interne effectif doit non seulement être garanti, mais aussi être perçu comme tel. Le GRECO a recommandé à un pays de demander à son organe de contrôle interne d'informer le public de ses activités par le biais de rapports annuels. Il a été conseillé à un autre pays d'exiger des membres de la police qu'ils révèlent leur statut lors d'enquêtes pénales ou de condamnations. Cette recommandation a été correctement mise en œuvre par le biais d'une modification de procédure interne qui permet aux juges et aux procureurs de savoir rapidement si une personne visée par une procédure pénale est ou non membre de la police, et d'informer le service interne compétent de la police.

Malgré les progrès réalisés par certains pays, il reste encore beaucoup à faire pour instaurer un système complet de trois lignes de défense, le doter de ressources adéquates et le protéger de toute ingérence indue.

Obligations de signalement et protection des lanceurs d'alerte

Les membres des services répressifs opèrent au sein d'une structure hiérarchique dans une communauté soudée où la loyauté et la solidarité prévalent. Les agents et agentes peuvent parfois être tentés de se protéger mutuellement, en appliquant un « code du silence » informel, souvent au détriment de la transparence et de l'obligation de rendre des comptes. Lorsqu'ils sont témoins de comportements répréhensibles de la part de collègues, ils peuvent refuser de les signaler, par peur d'ostracisme social et pour ne pas être qualifiés de « mouchards ». Lorsque les membres des services répressifs soupçonnent ou constatent un acte de corruption de la part de leur hiérarchie, ils peuvent hésiter à se manifester par crainte que leur signalement ne soit pas pris au sérieux, voire clairement réprimé.

Dans les cas extrêmes, les agentes et agents peuvent craindre pour leur sécurité personnelle ou familiale et s'inquiéter de répercussions négatives sur leur carrière, telles que la rétrogradation, le refus de promotion ou même le licenciement. Ces représailles peuvent être exercées ouvertement ou de façon insidieuse au fil du temps en refusant des missions intéressantes, des voyages d'affaires ou des habilitations de sécurité, ce qui peut éventuellement conduire à la démotivation et à la démission.

Pour relever ces défis, le GRECO a recommandé plusieurs mesures destinées à garantir la protection des lanceurs et lanceuses d'alerte dans les services répressifs. Il a demandé à presque tous ses membres d'améliorer leurs systèmes en la matière. Les deux seuls pays à ne pas avoir été invités à prendre de nouvelles mesures dans ce domaine sont l'Irlande et la Belgique.

Politique relative aux lanceurs et lanceuses d'alerte et dispositions pratiques pour les services répressifs Irlande

Les membres de la police irlandaise, An Garda Síochána ou Garda, sont tenus de rendre compte de leurs actions et peuvent être licenciés s'ils ne le font pas. Le Code de déontologie de la Garda souligne l'importance de dénoncer les actes répréhensibles afin de prévenir les préjudices et la corruption. En 2019, un nouveau modèle décisionnel a été adopté par la Garda pour encourager les comportements éthiques ; et depuis 2021, tous les membres de la Garda sont tenus de suivre une formation sur ce modèle. Le personnel de la Garda peut déclarer des soupçons de corruption par différents canaux et est protégé dans ce cadre par la loi de 2014 relative aux déclarations protégées. En vertu de cette protection juridique, la responsabilité civile des personnes déclarantes n'est pas engagée et des garanties contre les représailles sont mises en place. Transparency International (Irlande) est l'organisation désignée pour recevoir les déclarations protégées et fournir un soutien et des conseils juridiques.

En outre, l'Irlande dispose d'un organisme indépendant, la Commission de médiation de la Garda (GSOC), qui est chargé de traiter les déclarations protégées des membres de la Garda. La GSOC évalue les signalements anonymes et mène des enquêtes si nécessaire. Elle a constaté une augmentation des déclarations au fil des ans, avec un total de 86 déclarations à la fin de l'année 2020.

Belgique

Avant l'adoption de son rapport d'évaluation, la Belgique a adopté une modification législative qui prévoit une nouvelle procédure à l'attention du personnel de la police intégrée relative à la dénonciation des atteintes suspectées à l'intégrité. Ce système comprend la création d'un comité externe auquel le personnel de la police peut s'adresser. Parmi les autres avancées, on peut citer l'allongement de la durée de protection des lanceurs et lanceuses d'alerte, qui passe de deux à trois ans, la possibilité pour d'anciens membres du

personnel qui ont quitté le service depuis moins de deux ans de faire appel à ce dispositif et la possibilité offerte aux lanceurs et lanceuses d'alerte et à toute personne associée d'être affecté temporairement à d'autres services ou organisations fédérales.

Il convient de noter que lors du Deuxième Cycle d'Évaluation, le GRECO avait déjà adressé des recommandations sur l'obligation de signaler les soupçons de comportements répréhensibles et la protection des lanceurs et lanceuses d'alerte dans l'administration publique à la majeure partie des pays, soit 40 sur les 50 pays évalués à l'époque. Parmi ces recommandations figuraient :

- ▶ la mise en place d'une obligation et de dispositions/lignes directrices claires pour la déclaration, par les employés et les fonctionnaires de l'administration publique, des cas de corruption ou les soupçons de corruption qui peuvent leur apparaître dans le cadre de leurs fonctions ;
- ▶ l'instauration d'une protection adéquate des employés et fonctionnaires de l'administration publique qui déclarent de bonne foi des soupçons de corruption (« lanceurs et lanceuses d'alerte ») ; et
- ▶ la promotion d'une large sensibilisation à ces mesures auprès des employés et fonctionnaires de l'administration publique.

Des changements législatifs combinés à des dispositions opérationnelles pour leur mise en œuvre – Norvège

D'importantes modifications ont été apportées à la loi sur l'environnement de travail pour améliorer les procédures de signalement et de protection pour les lanceurs d'alerte. En vertu de ces dispositions, tous les employés du secteur public et privé ont le droit de signaler des manquements présumés au sein de leur organisation. Ces manquements ne doivent pas nécessairement constituer des infractions à la loi ; l'éventail est plus large puisque toutes les activités répréhensibles sont visées. Il existe des canaux internes et externes pour la dénonciation de dysfonctionnements et le signalement peut se faire de manière anonyme. Les lanceurs d'alerte sont protégés contre les représailles (charge de la preuve sur l'employeur, droit du lanceur d'alerte de demander réparation, y compris pour des pertes financières) et l'employeur a une obligation de diligence à l'égard du lanceur d'alerte. Si le lanceur d'alerte fait l'objet de mesures de représailles de la part de son employeur, il peut demander réparation indépendamment de la culpabilité de ce dernier. La police a publié des orientations détaillées sur la dénonciation de dysfonctionnements au sein du corps : *Thanks for Speaking Out*. La direction de la police et le délégué à la sécurité ont également fait le tour des districts de police et organes spécialisés en 2017-2018 pour promouvoir la dénonciation de dysfonctionnements et sensibiliser les employés aux règles/orientations existantes et aux canaux de signalement. Les procédures et dispositions organisationnelles visant à soutenir les lanceurs d'alerte continuent d'être améliorées, notamment par la nomination de responsables santé et sécurité (HSE) et la mise en place de groupes d'évaluation dans les affaires de dénonciation de dysfonctionnements.

Plusieurs pays ont été critiqués pour n'avoir pas correctement appliqué les recommandations lors des précédents cycles d'évaluation et ont été invités à les revoir en se concentrant sur un groupe spécifique de fonctionnaires.

L'adoption de la Directive (UE) 2019 sur les lanceurs et lanceuses d'alerte¹⁰, qui insistait sur la transposition de ses dispositions dans le droit interne des États membres de l'UE et des pays candidats¹¹, a été un facteur important de motivation pour la mise en œuvre des recommandations générales relatives aux lanceurs et lanceuses d'alerte.

Parmi les mesures recommandées par le GRECO lors du Cinquième Cycle d'Évaluation, on peut citer :

- ▶ une obligation expresse faite aux services répressifs de signaler les comportements répréhensibles de leurs pairs et supérieurs
- ▶ l'existence et la connaissance des canaux internes/externes de signalement
- ▶ le renforcement de la législation, des procédures et de l'exécution
- ▶ une offre de formation régulière sur la protection des lanceurs et lanceuses d'alerte à tous les grades
- ▶ la prise de mesures contre les représailles et la garantie de l'anonymat / la confidentialité

10. Directive 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union.

11. Pour plus d'information sur l'état de transposition de la directive européenne dans le droit interne des États membres, voir l'outil de suivi des lanceurs et lanceuses d'alerte créé par Whistleblowing Internal Network en cliquant sur le lien suivant : <https://www.whistleblowingmonitor.eu>.

- l'exercice d'une surveillance indépendante et la conduite d'enquêtes impartiales
- la collecte et le suivi des données

Les différents éléments de la protection des lanceurs et lanceuses d'alerte dans les services répressifs abordés par le GRECO sont décrits ci-après.

Obligation de signalement

Le GRECO a recommandé à plusieurs pays d'établir ou de réaffirmer une obligation expresse pour les personnels des services répressifs et les garde-frontières (le cas échéant) de signaler tout manquement à l'intégrité ou tout acte de corruption, toute violation disciplinaire ou toute infraction dont ils auraient connaissance dans l'exercice de leurs fonctions, et de sensibiliser à cette exigence. Très peu de pays ont été en mesure de satisfaire rapidement à cette exigence au cours de la première période de conformité de 18 mois, en modifiant les dispositions et procédures internes applicables.

Malheureusement, certains pays où les membres des services répressifs ont l'obligation de signaler les cas de corruption n'ont pas apporté la preuve d'une mise en œuvre effective de cette pratique. Dans ces cas, les équipes d'évaluation ont constaté que la culture de l'absence de signalement restait profondément ancrée, non seulement dans la police, mais aussi plus généralement dans la société, et que des efforts continus seraient nécessaires pour changer ce comportement.

Dans certains cas, le GRECO a exhorté les pays à briser la « loi du silence » au sein de la police, en encourageant les services répressifs à motiver et à soutenir les employés qui signalent des comportements répréhensibles, ainsi qu'en menant des initiatives de sensibilisation.

Canaux internes/externes de signalement

Pour garantir l'efficacité des signalements, le GRECO a recommandé aux pays de mettre en place des canaux spéciaux de signalement et de conseil internes et externes. Dans les cas où il n'a pas expressément mentionné la nécessité d'instaurer de tels canaux au moment de l'évaluation, le GRECO a salué la pratique qui consiste à en créer pendant la phase de conformité. Le GRECO a également invité les pays à informer les services répressifs de l'existence de ces canaux par le biais de formations supplémentaires et autres actions de sensibilisation.

Renforcer la protection des lanceurs et lanceuses d'alerte

Un nombre record de membres du GRECO ont été appelés à renforcer la protection globale des lanceurs et lanceuses d'alerte dans les services répressifs, mais très peu d'entre eux ont été invités à élaborer et à adopter de telles mesures à partir de zéro. La recommandation ouverte qui visait à *renforcer* et à *améliorer* les mécanismes de protection des lanceurs et lanceuses d'alerte a été bien accueillie et les pays ont étudié diverses pistes en ce sens. Certains ont adopté des lois distinctes sur le lancement d'alerte, assorties de systèmes et de dispositions internes pour la police, tandis que d'autres ont simplifié les procédures pour les rendre plus accessibles, en créant des canaux de signalement internes et externes clairs. Les principaux changements ont consisté à organiser plus fréquemment des formations et des actions de sensibilisation sur la protection des lanceurs et lanceuses d'alerte. Plusieurs pays sont allés plus loin en établissant des structures indépendantes habilitées à mener des enquêtes liées au lancement d'alerte sans passer par la police, ce qui réduit les risques de divulgation d'identité et renforce l'efficacité des enquêtes.

Orientations et formations spécifiques pour tous les niveaux hiérarchiques et toutes les chaînes de commandement

Plus de la moitié des pays évalués ont été invités à mener des activités de formation et de sensibilisation aux mesures de protection des lanceurs et lanceuses d'alerte. Celles-ci devaient prendre la forme de modules spécifiques, intégrés dans les programmes de formation des services répressifs ou proposés séparément, être régulières et inclure des conseils et orientations. Dans plusieurs cas, des conseils et des formations spécifiques ont été expressément requis pour tous les niveaux hiérarchiques et toutes les chaînes de commandement.

Pour satisfaire à cette recommandation, les pays ont inclus la protection des lanceurs et lanceuses d'alerte dans les programmes de formation initiale et continue de la police, mis en place des activités d'apprentissage en ligne pour toucher un plus grand nombre de participants et garanti la participation des cadres. Ils ont également ajouté des pages spécifiques sur leurs sites internet, avec des supports de formation et des FAQ sur la

protection des lanceurs et lanceuses d'alerte. Plusieurs pays ont pris des mesures pour dispenser une formation dans ce domaine, mais le nombre total de membres des services répressifs qui en ont bénéficié est resté faible. Le GRECO a recueilli peu de preuves de la participation effective de toutes les chaînes de commandement et de tous les niveaux hiérarchiques dans ce type de formation. En outre, les effets de la formation sur la qualité et le niveau de signalement d'actes répréhensibles par les membres des services répressifs à l'encontre de leurs pairs ou de leurs supérieurs restent à démontrer.

Mesures contre les représailles

Le GRECO a demandé à plusieurs pays de prendre des mesures contre les représailles à l'encontre des lanceurs et lanceuses d'alerte au sein de la police, en interdisant les représailles et en garantissant la protection de la confidentialité et de l'anonymat des lanceurs et lanceuses d'alerte. Jusqu'à présent, aucun des pays invités à prendre des mesures dans ce domaine n'a fait état de résultats positifs.

Organe de contrôle indépendant

Afin d'encourager la protection des lanceurs et lanceuses d'alerte dans tous les domaines et d'anticiper les changements à venir des mesures de protection au sein de la police, le GRECO a demandé à un pays de renforcer le rôle de l'Ombudsperson chargée de la protection des lanceurs et lanceuses d'alerte. Plusieurs autres pays ont pris l'initiative de créer des structures indépendantes de la police afin de garantir des enquêtes plus impartiales sur les signalements des fonctionnaires de police et de les protéger contre les représailles.

Statistiques sur les signalements et exemples de modèles de protection efficaces/inefficaces

Le GRECO a demandé à quelques pays de recueillir des informations sur le nombre de lancements d'alerte dans les services répressifs, les consultations menées et la protection fournies, ainsi que de suivre des exemples concrets de modèles de protection des dénonciateurs efficaces et inefficaces. Ces mesures contribuent à évaluer l'incidence des actions destinées à renforcer la protection des lanceurs et lanceuses d'alerte et à repérer les plus efficaces.

Il reste à voir à long terme dans quelle mesure la mise en œuvre de ces actions réussira à favoriser une culture où le comportement éthique est respecté de haut en bas, où les mécanismes de signalement sont fiables et où les lanceurs et lanceuses d'alerte bénéficient d'une véritable protection et d'un véritable soutien. Grâce à cette approche globale, le GRECO vise à briser le code du silence et à promouvoir l'intégrité dans les services répressifs. Ces avancées sont essentielles pour que ces derniers puissent gagner la confiance du public et traiter efficacement les plaintes et les signalements soumis par la population.

Plaintes du public, procédures de recours et sanctions

Un système efficace de traitement des plaintes du public contre les services répressifs est indispensable pour s'assurer la confiance de la population. Il doit permettre d'amener les membres des services répressifs à répondre de leurs actes, de définir les axes d'amélioration et de dissuader les comportements répréhensibles en sensibilisant les agents et les agentes aux possibles répercussions. Les sanctions, tant disciplinaires que pénales, doivent être appliquées. En outre, le système doit être perçu par le public comme efficace et indépendant. Pour cela, il convient de communiquer en toute transparence les mesures prises en cas de comportement répréhensible ou d'abus de la part de la police.

Mécanisme de plainte du public face à l'action de la police – Pays-Bas

Ce mécanisme compte trois étapes :

- i. possibilité d'ouverture d'une médiation ;
- ii. le Commissaire de Police est saisi, et demande conseil à une commission indépendante de la région (généralement composée de personnes de confiance, d'avocats, de fonctionnaires –nommés par le Ministre) ;
- iii. la plainte est soumise à l'Ombudsman national.

Le mécanisme de plainte du Corps de la Police nationale (CPN) est bien structuré et un certain nombre de plaintes sont traitées et résolues efficacement au moyen de la phase de médiation.

Le GRECO a recommandé à la majorité des pays d'améliorer leurs systèmes de traitement des plaintes du public contre les membres des services répressifs. Les recommandations du GRECO soulignent la nécessité de mener des enquêtes indépendantes et expriment une inquiétude face à la pratique de certains pays qui permettent aux supérieurs hiérarchiques des services répressifs de statuer seuls sur les mesures d'ordre disciplinaire à prendre à l'encontre de leur personnel. Le traçage et la publication des informations relatives aux plaintes sont essentiels pour garantir la transparence et la confiance du public, mais il convient d'être attentif au respect de la vie privée et à la présomption d'innocence. Pour rendre le processus accessible et crédible, il est indispensable de créer un point d'entrée unique pour les dépôts de plainte, de veiller à ce que les personnels en uniforme soient identifiables et de sensibiliser le public aux règles d'intégrité de la police.

Les mesures recommandées par le GRECO sont présentées plus en détail ci-après.

Enquêtes autonomes sur les plaintes

Pour répondre à cette recommandation, quelques pays ont mis en œuvre avec succès des mesures destinées à créer un niveau de contrôle autonome pour le traitement des plaintes déposées contre la police. Ils ont garanti une plus grande transparence en tenant les plaignants informés de l'avancement de leurs plaintes et en publiant des informations sur les registres officiels et dans les rapports annuels. Un pays a accordé une plus grande autonomie financière à l'organe de contrôle chargé d'enquêter sur les plaintes déposées contre la police et a regroupé les enquêtes de nature pénale et non pénale en une seule procédure afin de réduire les délais de traitement. Un autre pays a créé et mis en œuvre la Commission indépendante d'examen des plaintes contre la police pour examiner les appels disciplinaires. Un troisième pays a étendu le mandat de l'Ombudsperson aux plaintes déposées contre la police, mais sans rendre ses conclusions contraignantes. Après mûre réflexion, un pays a maintenu la pratique qui permet à l'un de ses services répressifs d'engager des procédures pénales contre son propre personnel pour des infractions pénales non violentes, malgré les préoccupations du GRECO. Plusieurs pays n'ont pas encore mis en œuvre cette recommandation de manière satisfaisante.

Revoir le régime disciplinaire en excluant toute possibilité pour un supérieur hiérarchique de statuer seul

Le GRECO a demandé à certains pays de revoir leurs régimes disciplinaires pour empêcher les supérieurs hiérarchiques de statuer seuls sur des affaires disciplinaires. Jusqu'à présent, aucun des pays ayant fait l'objet de cette recommandation n'a rendu compte de progrès tangibles dans ce domaine.

Le traçage et la publication d'informations sur les plaintes déposées contre la police

Le GRECO a conseillé à plusieurs pays de tracer et publier les informations sur les plaintes déposées contre la police. Il a rappelé l'importance de la transparence dans les mesures prises et les sanctions appliquées à l'encontre des personnels de police, y compris la diffusion éventuelle de la jurisprudence pertinente, tout en respectant l'anonymat des personnes concernées. De nombreux pays ont correctement mis en œuvre cette recommandation en publiant en ligne des statistiques, la jurisprudence pertinente et les sanctions infligées. Plusieurs autres sont en train de mettre au point des systèmes informatiques pour disposer d'un registre systématique de ces données. Un pays a émis des réserves quant à la publication de ces informations, en invoquant la présomption d'innocence et le respect de la vie privée des personnes concernées. Toutefois, le GRECO a insisté sur l'importance de la transparence en tant qu'outil essentiel pour maintenir la confiance dans les services de police, rassurer le public sur les mesures correctrices prises et dissiper les éventuels préjugés selon lesquels on chercherait à protéger l'image des services.

Accès du public à la jurisprudence et aux décisions disciplinaires de la police en Suède

Outre la publication de la jurisprudence dans la revue mensuelle interne Svensk Polis, la jurisprudence et les statistiques sur les plaintes reçues et les mesures prises sont également publiées sur le site internet de la police. Sur le site internet des autorités policières, le département des enquêtes spéciales publie en continu les résumés des décisions de justice. Ces résumés comprennent un aperçu de l'incident, le raisonnement du tribunal, la sanction pénale en cas de condamnation et, le cas échéant, une déclaration du Conseil de discipline du personnel sur les conséquences de la condamnation au regard du droit du travail pour l'agente ou l'agent concerné. La page internet en question fournit également un lien vers le rapport d'activité du Conseil de discipline du personnel, qui contient des comptes rendus des affaires examinées par le Conseil, les sanctions infligées en vertu du droit du travail ainsi que des statistiques sur les affaires présentées.

Le département des enquêtes spéciales publie des informations sur la manière dont les rapports transmis sont traités, des statistiques portant sur le nombre d'affaires présentées, leur répartition entre les différentes catégories d'infractions et les différents types de fonctionnaires qui ont fait l'objet d'un signalement.

Un point d'entrée unique pour le dépôt de plainte, l'identification des policiers et la diffusion des règles d'intégrité applicables à la police

Le GRECO a demandé à certains pays d'améliorer leurs systèmes de dépôt de plainte contre la police en créant un point d'entrée unique, ce qui faciliterait la tâche du public. En effet, le GRECO a indiqué que le fait qu'il existe plusieurs points d'entrée et des processus propres à chaque institution pouvait créer des incohérences et compromettre la transparence du système. En outre, il a été demandé aux pays de veiller à ce que les policiers en uniforme soient identifiables au moins par un numéro – ce qui met fin à l'anonymat complet – et de faire connaître au public les règles d'intégrité de la police, ce qui a été suivi d'effets.

Transparence des décisions dans les procédures disciplinaires relatives à l'application de la loi - Portugal

En 2022, l'Inspection générale des affaires intérieures a commencé à publier sur son site internet les décisions rendues dans les affaires disciplinaires concernant des agents des services répressifs qui ont été instruites et traitées par son personnel. Cette publicité comprend des résumés, des rapports et des décisions, dûment anonymisés, rendus dans des affaires disciplinaires entre 2016 et 2022. Cette mesure vise à sensibiliser les agents des services répressifs et le public au comportement attendu de leur part.

Définition claire des infractions et approche disciplinaire cohérente

Le GRECO a demandé à un pays de définir clairement les infractions afin d'éviter tout détournement des procédures disciplinaires, mais ce pays n'a pas beaucoup avancé dans ce domaine. Un autre pays a été invité à rationaliser son approche disciplinaire en précisant les compétences en matière de procédures disciplinaires au sein de la police, ce qui a été fait par le biais de modifications législatives.

CONCLUSIONS

Dans le prolongement de son Quatrième Cycle d'Évaluation, qui portait sur la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, le GRECO a axé son Cinquième Cycle d'Évaluation sur les deux autres grands groupes qui exercent le pouvoir : les personnes chargées de hautes fonctions de l'exécutif au sein des gouvernements centraux et les services répressifs. Convaincu que la prévention de la corruption dépend dans une large mesure de l'instauration et du maintien d'une culture de l'intégrité, ainsi que d'une volonté et d'un engagement résolus en faveur de sa promotion, le GRECO a entamé un dialogue avec chacun de ses membres afin de distinguer les mesures efficaces et celles qui font encore défaut pour que leur population se sente en sécurité et protégée contre les manifestations de corruption dans ces deux sphères.

Les hautes fonctions de l'exécutif constituent l'élite de la société et sont dépositaires du pouvoir de diriger et de prendre des décisions. Elles sont particulièrement bien placées pour attester la volonté politique de lutter contre la corruption et devraient commencer par y procéder elles-mêmes. L'autre groupe examiné par le GRECO au cours de ce cycle est celui des services répressifs. Ils connaissent les règles et devraient être tenus de respecter eux-mêmes les normes d'intégrité les plus strictes avant d'obliger les autres à s'y conformer. Les deux groupes devraient faire preuve de courage et d'ouverture d'esprit pour faire face à leurs propres risques et vulnérabilités afin de devenir plus forts.

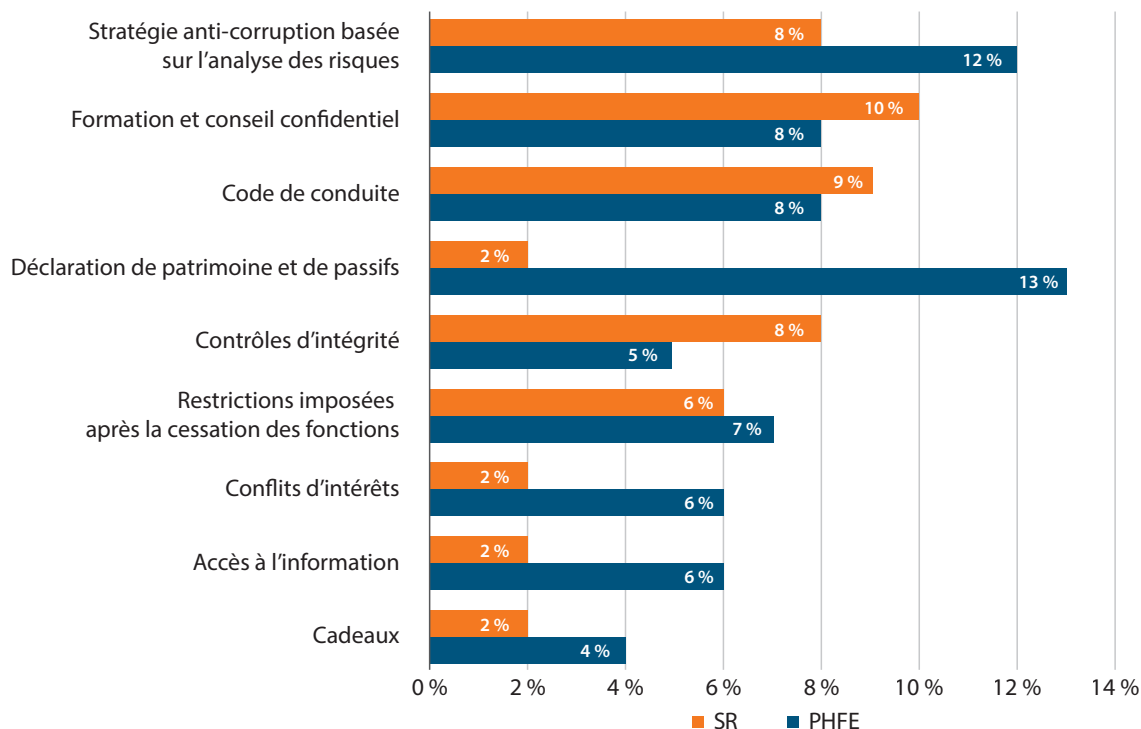
La prévention de la corruption consiste à mettre en place des structures fiables, à donner aux individus les moyens d'agir de manière éthique, à les sensibiliser, à les former et à les guider afin qu'ils disposent d'un meilleur système immunitaire contre les comportements répréhensibles et qu'on puisse leur faire confiance.

Dans cette optique, le GRECO a étudié la situation de chacun de ses États membres, en élaborant avec soin les recommandations les plus pertinentes. Dans le même temps, il les a examinés à la lumière des principes universels auxquels tous doivent adhérer d'une manière ou d'une autre.

Des tendances similaires et divergentes

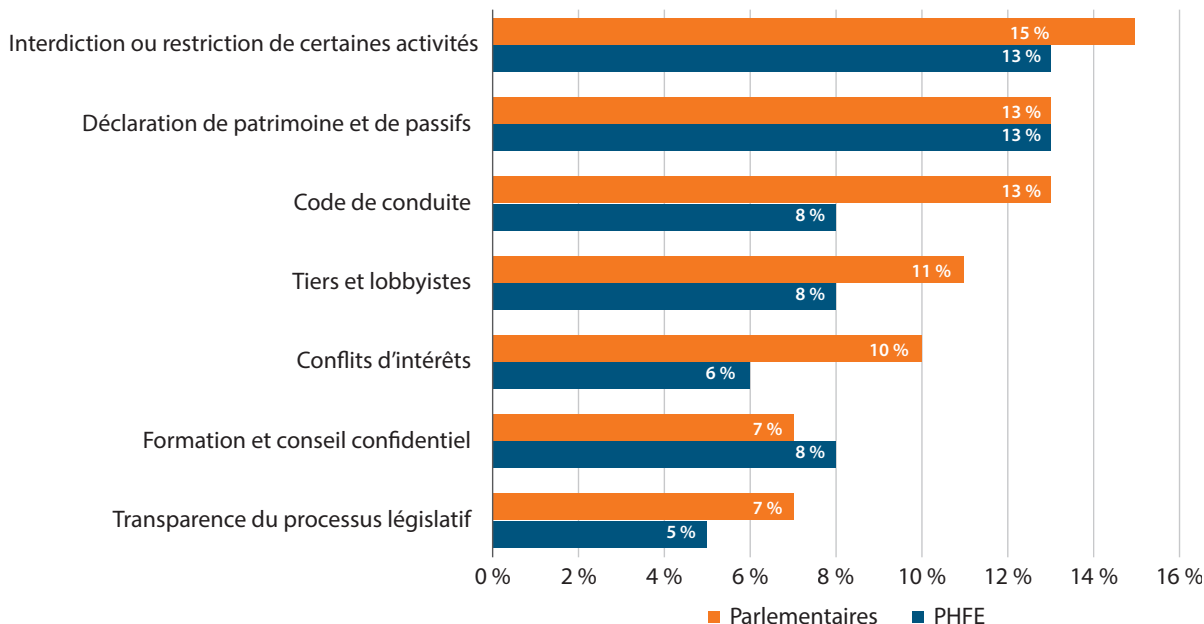
Les recommandations adressées jusqu'à présent aux deux groupes dans les pays évalués montrent, à quelques exceptions près, des tendances similaires. La figure ci-dessous compare la part des différents domaines dans le nombre total de recommandations adressées à chacun des deux groupes. Il existe de grandes similitudes dans le nombre de recommandations adressées aux gouvernements centraux et aux services répressifs à propos des codes de conduite, de la formation et des conseils confidentiels et des restrictions applicables après la cessation des fonctions – les deux groupes doivent se concentrer sur des mesures ciblées dans ces domaines. Pour ce qui est de la stratégie de lutte contre la corruption, les deux groupes doivent s'efforcer de rationaliser leurs politiques en se fondant sur l'analyse des risques de leurs secteurs respectifs. Cependant, comme le montre la proportion de ces recommandations, ce domaine a fait l'objet d'une attention particulière pour les PHFE, notamment parce que ce groupe ne disposait pas d'une politique de lutte contre la corruption ciblée ni d'une évaluation des risques qui lui soit propre. De même, dans les domaines des conflits d'intérêts (y compris les déclarations financières), des cadeaux et de l'accès à l'information, le GRECO a adressé davantage de recommandations aux PHFE qu'aux services répressifs. Cet écart s'explique par les compétences décisionnelles centrales des PHFE, leur accès à des informations confidentielles, leurs liens avec des intérêts du secteur privé et une approche plus souple des règles de recrutement et d'incompatibilité pour cette catégorie de personnes. Enfin, pour ce qui est des contrôles d'intégrité, le GRECO a adressé un peu plus de recommandations aux services répressifs à ce sujet en incluant notamment la question de la vérification et de la revérification des antécédents, essentielle pour les services répressifs.

Tendances similaires et divergentes des recommandations adressées aux PHFE et aux services répressifs



Une part importante des recommandations relatives au lobbying et à la transparence du processus législatif s'adressait aux hautes fonctions de l'exécutif, une tendance similaire à celle observée pour les parlementaires¹².

Tendances similaires et divergentes des recommandations adressées aux PHFE et aux parlementaires



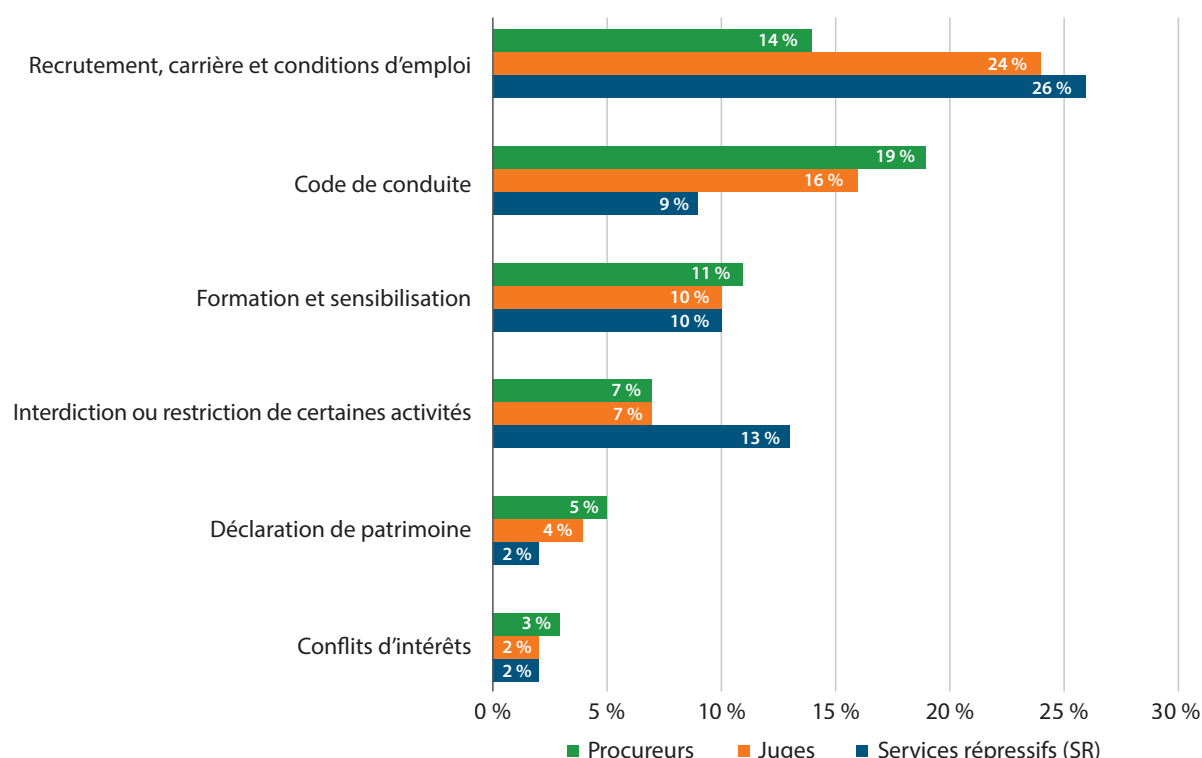
Si l'on compare les recommandations formulées à l'intention des services répressifs à celles adressées au pouvoir judiciaire (juges et procureurs), on observe un certain nombre de tendances similaires¹³. Les domaines des conflits d'intérêts, de la déclaration de patrimoine et de la formation et sensibilisation représentent une part

12. [Rapport sur les tendances et conclusions du Quatrième Cycle d'Évaluation sur la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, Conseil de l'Europe, 2017, page 12.](#)

13. [Rapport sur les tendances et conclusions du Quatrième Cycle d'Évaluation sur la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, Conseil de l'Europe, 2017, pages 19 et 27.](#)

similaire dans le volume total des recommandations adressées à chacun de ces trois groupes. Les questions de recrutement, d'avancement de carrière et de conditions de service revêtent la même importance pour tous les groupes, notamment pour garantir leur fonctionnement indépendant et autonome. En revanche, les préoccupations relatives à l'interdiction ou à la restriction de certaines activités sont plus importantes pour les services répressifs que pour les juges et les procureurs. À cet égard, le GRECO a constaté que la question de la retraite se posait plus tôt dans les services répressifs (principalement en raison de la nature exigeante, sur le plan physique et mental, du travail des forces de l'ordre). En effet, les anciens fonctionnaires de police se lancent souvent dans des activités du secteur privé après la cessation de leurs fonctions. En outre, le régime des activités accessoires semble plus souple pour les personnels des services répressifs que pour les juges et les procureurs, qui sont soumis à un régime d'incompatibilité beaucoup plus strict. Le GRECO a constaté que cette question avait souvent été négligée pour les services répressifs malgré les risques éventuels évidents (par exemple, l'accès à des informations confidentielles, l'offre d'un traitement préférentiel ou la divulgation d'informations sensibles), et a donc émis des recommandations ciblées en conséquence.

Tendances similaires et divergentes des recommandations émises pour les procureurs, les juges et les services répressifs



Défis et progrès : bilan intermédiaire

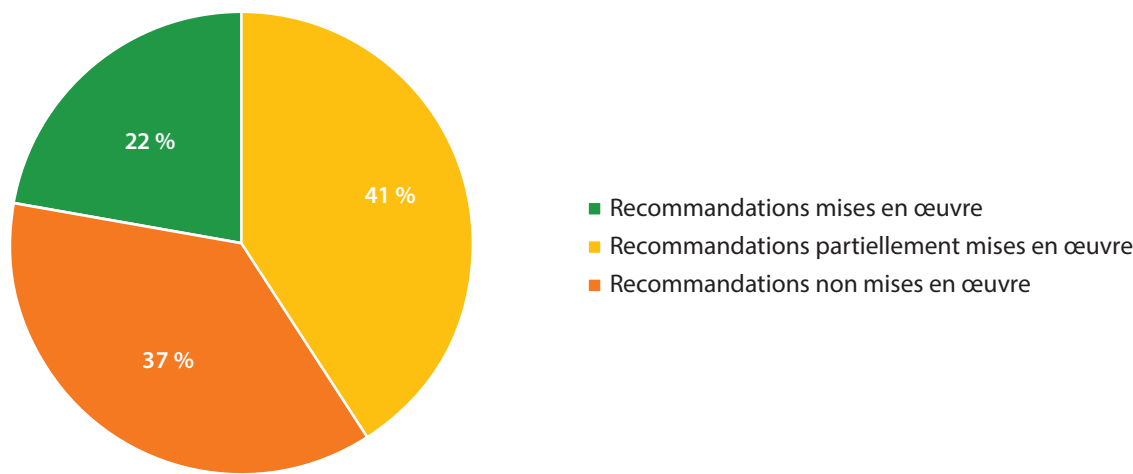
Comme nous l'avons indiqué plus haut, les premiers rapports d'évaluation du Cinquième Cycle d'Évaluation ont été adoptés par le GRECO en décembre 2017. Les premiers rapports qui évaluent la conformité aux recommandations formulées ont été adoptés en octobre 2020. En décembre 2024, des rapports de conformité avaient été adoptés pour 30 États membres, soit environ deux tiers des membres du GRECO ayant fait l'objet d'une évaluation. Jusqu'à présent, seuls trois pays ont achevé la procédure de conformité dans le cadre du présent cycle. La procédure de conformité est donc loin d'être terminée pour la grande majorité des États qui ont été évalués. Dans le même temps, le temps écoulé depuis le début du cycle et le nombre total de rapports de conformité adoptés jusqu'à présent (51) permettent de prendre le pouls et de dresser un premier bilan des principaux défis et réalisations.

Personnes chargées de hautes fonctions de l'exécutif au sein des gouvernements centraux : état d'avancement de la mise en œuvre

Plus d'un tiers des recommandations émises à l'égard des PHFE (37 %) n'ont pas été mises en œuvre, ce qui indique qu'il existe des lacunes et des défis importants dans ce processus. 41 % des recommandations ont

été partiellement mises en œuvre, ce qui signifie que, bien que certaines mesures aient été prises, elles sont incomplètes ou ne sont pas pleinement appliquées. Seules 22 % sont pleinement mises en œuvre, ce qui montre que des réformes globales font encore défaut dans la plupart des catégories.

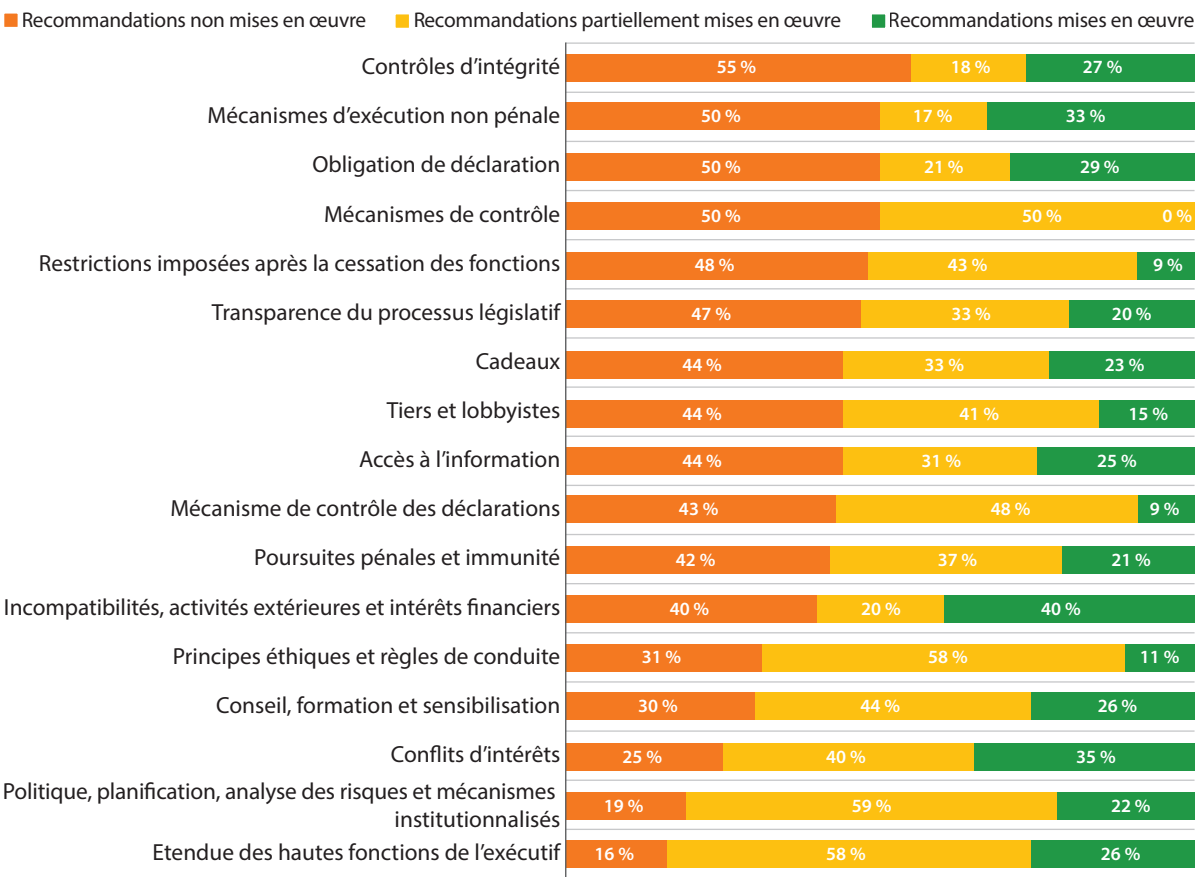
Recommandations pour les PHFE : état d'avancement général de la mise en œuvre



Domaines problématiques

Les recommandations du GRECO relatives aux PHFE portent sur 17 domaines. Sur ces 17 domaines, 12 (soit plus des deux tiers) se caractérisent par un niveau assez élevé de recommandations non mises en œuvre (40 % ou plus). Et seulement deux de ces 17 domaines affichent une proportion de recommandations non mises en œuvre inférieure à 20 %.

Recommandations pour les PHFE : taux de non-conformité par domaine



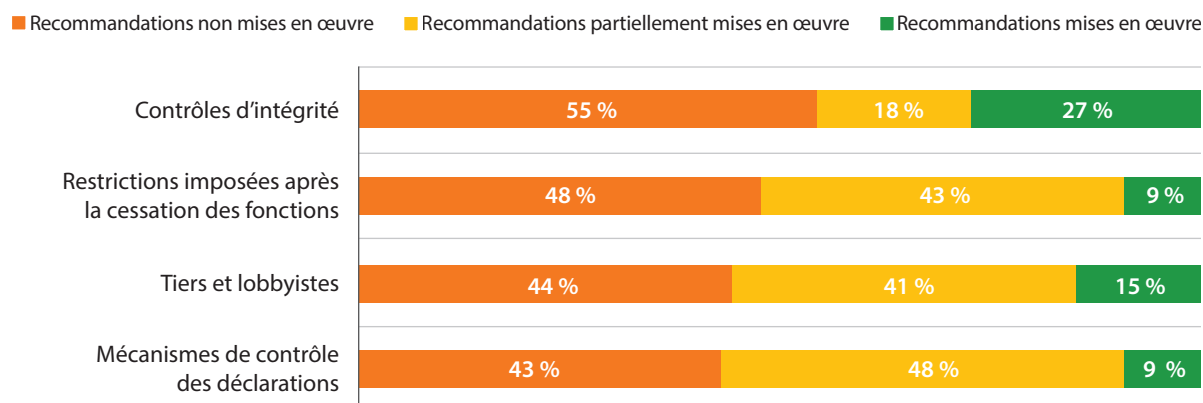
Sur la base des chiffres évoqués plus haut, il est possible de connaître les domaines dans lesquels les progrès ont été les plus difficiles et les plus lents à ce jour. Il s'agit de ceux qui affichent à la fois :

- ▶ un pourcentage très élevé de recommandations non mises en œuvre ;

et

- ▶ un pourcentage très faible de recommandations pleinement mises en œuvre.

PHFE – Domaines les plus problématiques



De nombreux pays ont encore du mal à mettre en place des contrôles d'intégrité pour les hauts responsables, en partie à cause de la tradition de nomination directe et discrétionnaire à des postes politiques. La mobilité des hauts responsables de l'exécutif vers le secteur privé est un autre sujet sensible qui pose plusieurs problèmes, dont les plus épineux sont la durée des restrictions et les sanctions appropriées en cas de violation des dispositions applicables après la cessation des fonctions. Il reste encore beaucoup à faire pour assurer une réglementation complète des activités de lobbying, conformément aux normes en vigueur (par exemple, la [Recommandation CM/Rec\(2017\)2](#) adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 22 mars 2017 sur la réglementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique). Enfin, la vérification approfondie et systématique des déclarations de patrimoine nécessite la mise en place de mécanismes institutionnels dotés de ressources humaines, budgétaires et techniques adéquates, et des efforts supplémentaires sont nécessaires pour garantir des progrès constants dans ce domaine.

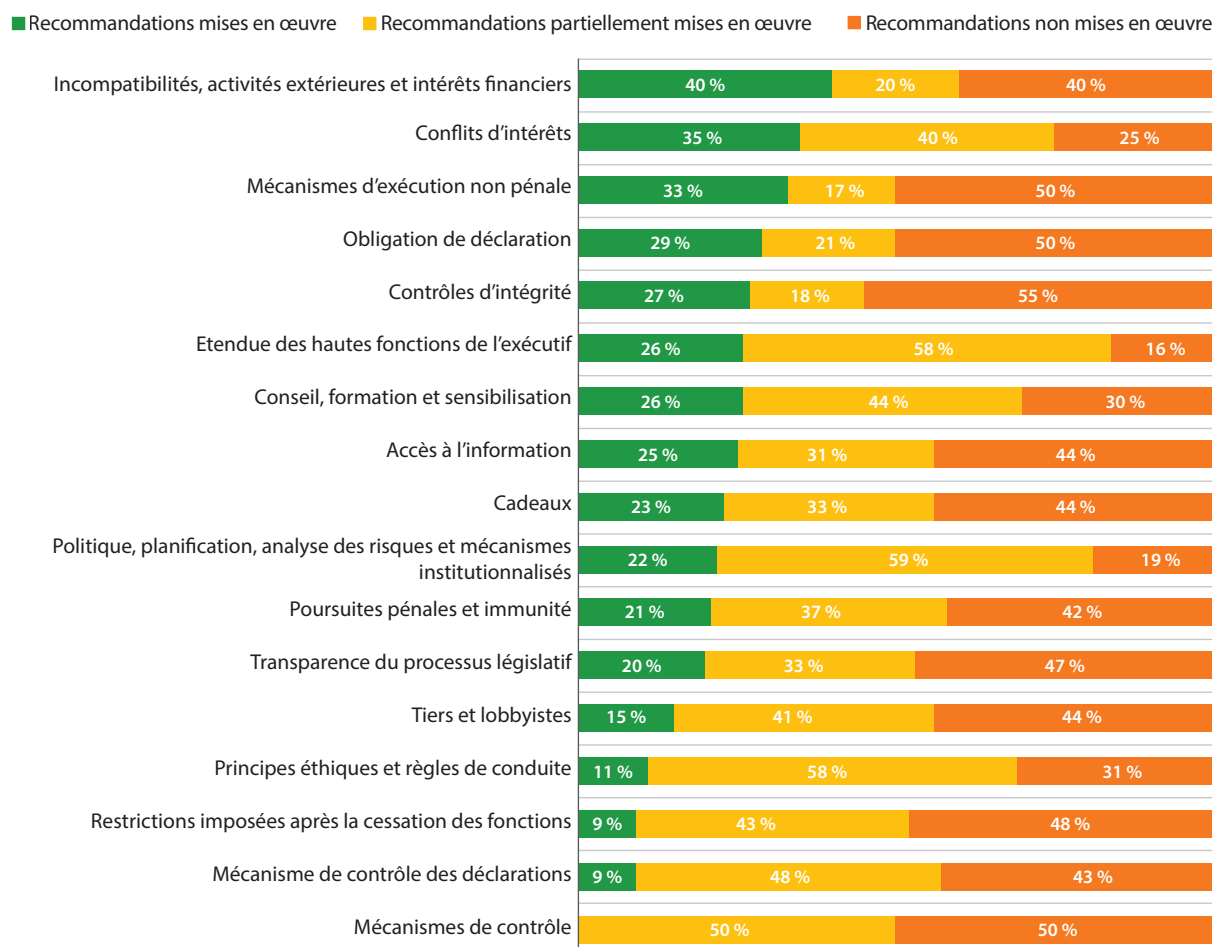
Les domaines suivants font l'objet d'efforts, mais les progrès restent relativement faibles :

- ▶ Mécanismes à caractère répressif non pénaux
- ▶ Obligations de déclaration
- ▶ Mécanismes de contrôle
- ▶ Transparence du processus législatif
- ▶ Poursuites pénales et immunités
- ▶ Accès à l'information
- ▶ Cadeaux

Domaines où les progrès sont les plus importants

Le taux de conformité (la proportion de recommandations pleinement mises en œuvre) est également un indicateur des difficultés de mise en œuvre. Seuls trois des 17 domaines présentent un taux de conformité supérieur à 30 % et le taux de conformité maximal est relativement faible (seulement 40 %). En outre, six des 17 domaines, soit plus d'un tiers, se caractérisent par un taux de conformité plutôt faible (20 % ou moins). Un domaine affiche même un taux de conformité nul, c'est-à-dire qu'aucune recommandation n'a été pleinement mise en œuvre.

Recommandations pour les PHFE : taux de conformité par domaine



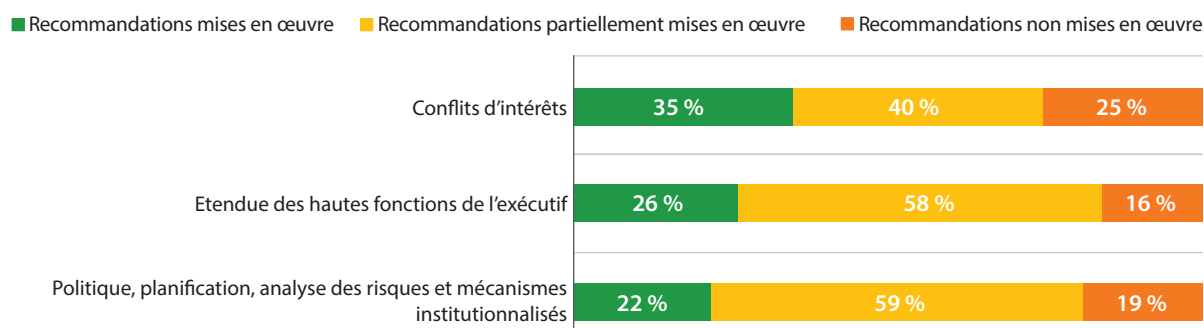
Conformément à l'approche adoptée pour les domaines les plus problématiques, les domaines qui ont enregistré les progrès les plus importants à ce jour sont ceux qui présentent à la fois :

- ▶ un pourcentage très élevé de recommandations pleinement mises en œuvre ;

et

- ▶ un pourcentage très faible de recommandations non mises en œuvre.

Personnes exerçant des hautes fonctions de l'exécutif – les plus grandes avancées



Le GRECO a pris acte d'un certain nombre d'évolutions positives en matière de signalement et de gestion des conflits d'intérêts par les PHFE. S'agissant des recommandations relatives au périmètre des hautes fonctions de l'exécutif, des progrès ont été constatés au niveau de l'adoption d'une réglementation plus pertinente et plus transparente du statut des conseillères et conseillers politiques, qui permet de soumettre cette catégorie de PHFE à des règles d'intégrité. Des mesures de plus en plus utiles sont prises pour élaborer des stratégies ou des plans d'action ciblés pour les gouvernements centraux, à partir d'une évaluation des risques liés à l'intégrité spécifiques à cette catégorie.

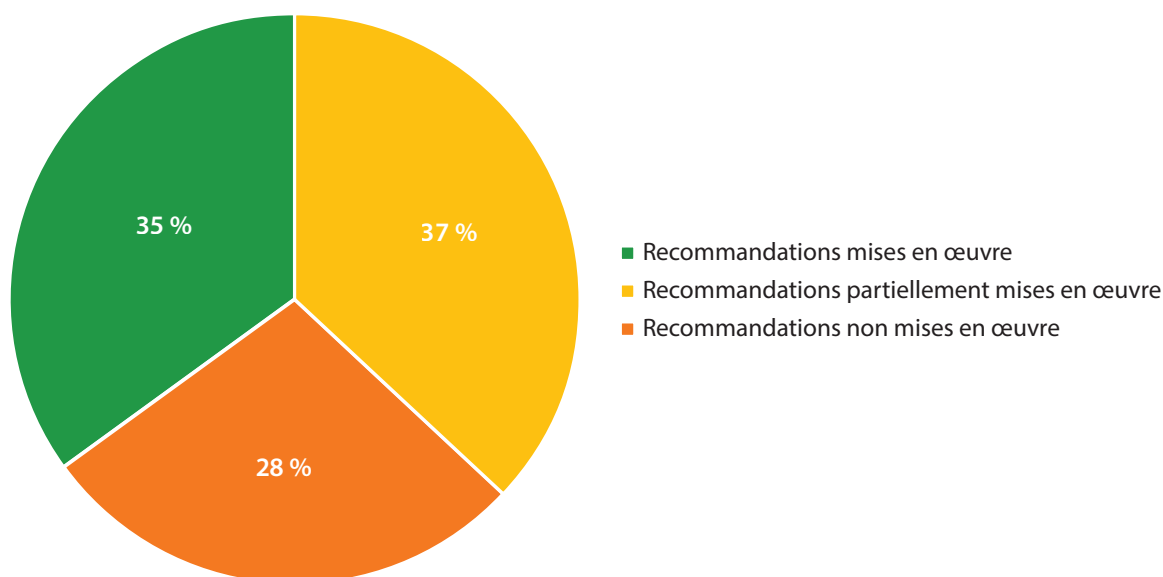
Les domaines suivants affichent des progrès relativement modestes, mais nécessitent encore des efforts :

- ▶ Principes éthiques et règles de conduite ;
- ▶ Conseils, formation et sensibilisation.

Services répressifs : état d'avancement de la mise en œuvre

Plus d'un tiers des recommandations émises à l'égard des services répressifs (35 %) sont pleinement mises en œuvre et 37 % sont partiellement mises en œuvre, ce qui témoigne d'efforts constants. Seules 28 % des recommandations ne sont pas mises en œuvre, soit moins d'un tiers.

Recommandations pour les services répressifs : état d'avancement général de la mise en œuvre

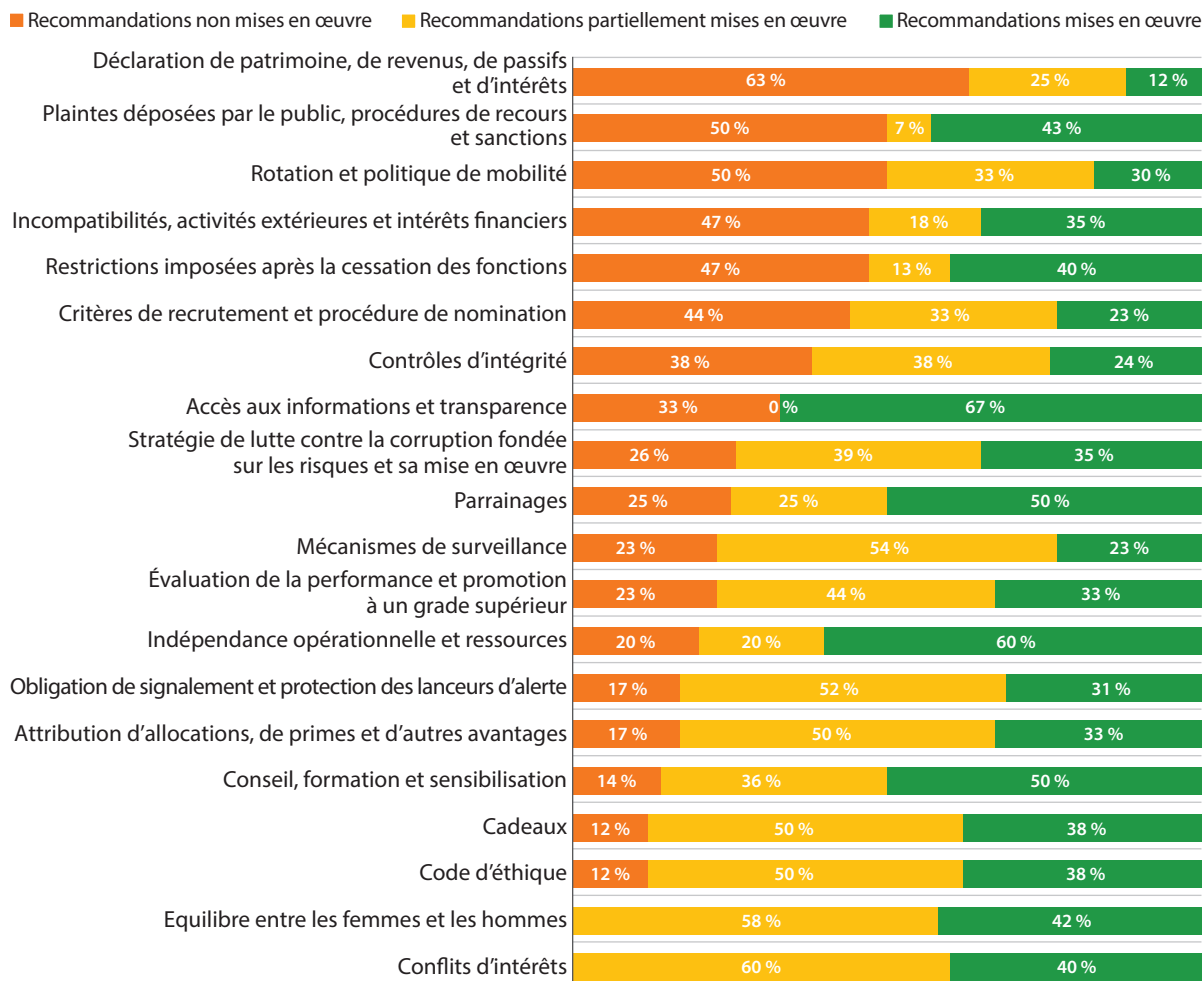


Domaines problématiques

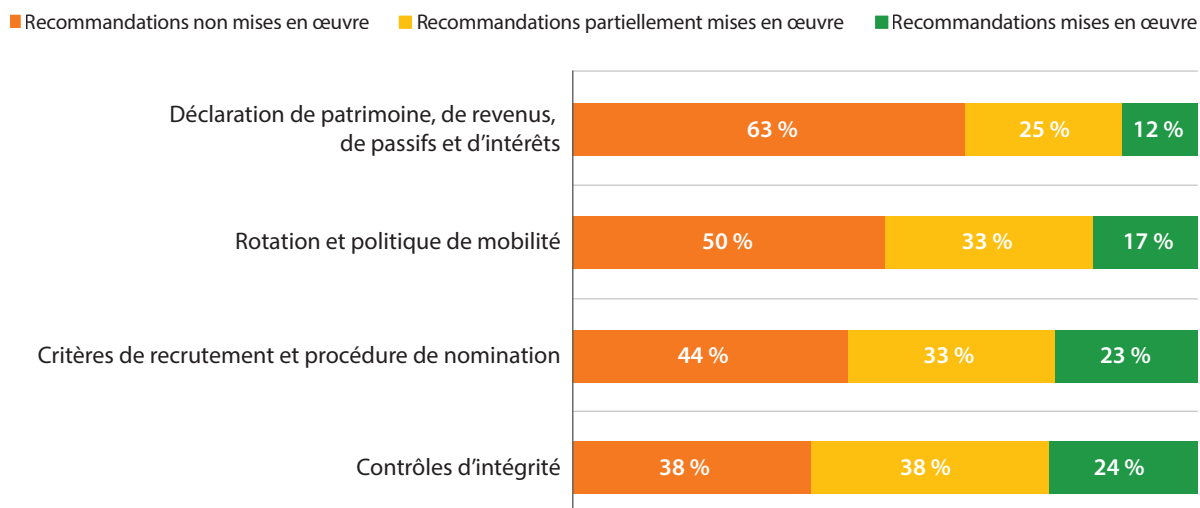
Les recommandations du GRECO relatives aux services répressifs portent sur 20 domaines. Seuls six de ces 20 domaines présentent des taux de non-conformité élevés (entre 40 et 63 %). Cela représente moins d'un tiers, alors que plus des deux tiers des domaines visés par des recommandations pour les PHFE présentent des taux de non-conformité élevés (12 domaines sur 17).

Huit des 20 domaines présentent de faibles taux de non-conformité (20 % ou moins), ce qui montre que des résultats tangibles ont été obtenus. La proportion de domaines caractérisés par de faibles taux de non-conformité est donc beaucoup plus élevée que pour les PHFE (deux domaines sur 17).

Recommandations pour les services répressifs : taux de non-conformité par domaine



Services répressifs – Domaines les plus problématiques



Un certain nombre de questions relatives au recrutement et à la carrière du personnel des services répressifs restent relativement problématiques. Si des contrôles d'intégrité sont effectués au moment du recrutement, des mesures plus décisives sont nécessaires pour instaurer de tels contrôles à intervalles réguliers tout au long de la carrière. En outre, le principe de nomination transparente et fondée sur le mérite a été difficile à mettre en œuvre, en particulier au niveau des cadres supérieurs des services répressifs. Des progrès limités ont été accomplis dans la mise en place de systèmes institutionnels de rotation régulière, en particulier

dans les secteurs les plus exposés aux risques de corruption. Enfin, des efforts importants sont nécessaires pour établir des obligations de déclaration de situation financière, en particulier pour les cadres supérieurs et les personnes qui travaillent dans des domaines exposés à la corruption (par exemple, les passations de marché public).

Les domaines suivants révèlent des résultats modestes, mais les progrès restent relativement faibles :

- ▶ Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers ;
- ▶ Restrictions applicables après la cessation des fonctions.

Domaines où les progrès sont les plus importants

La proportion de recommandations qui ont été mises en œuvre de manière satisfaisante est également un indicateur de progrès plus importants et plus généralisés au sein des services répressifs.

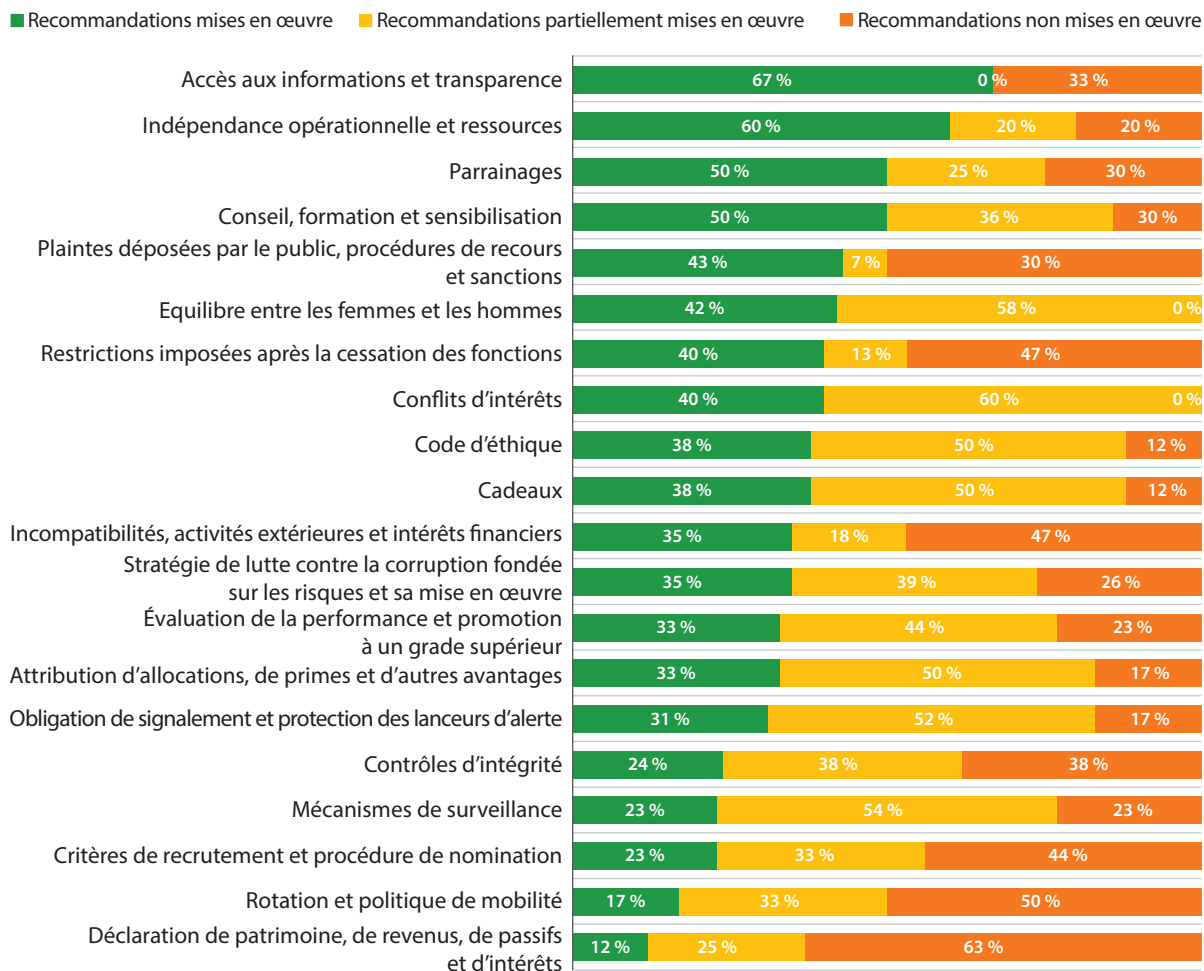
15 des 20 domaines affichent un taux de conformité de plus de 30 %, ce qui est considérablement plus élevé que les 3 domaines sur 17 qui ont fait l'objet de recommandations pour les PHFE.

Le taux de conformité maximal est assez élevé (67 %). Il est bien supérieur au maximum observé pour les recommandations aux PHFE (40 %).

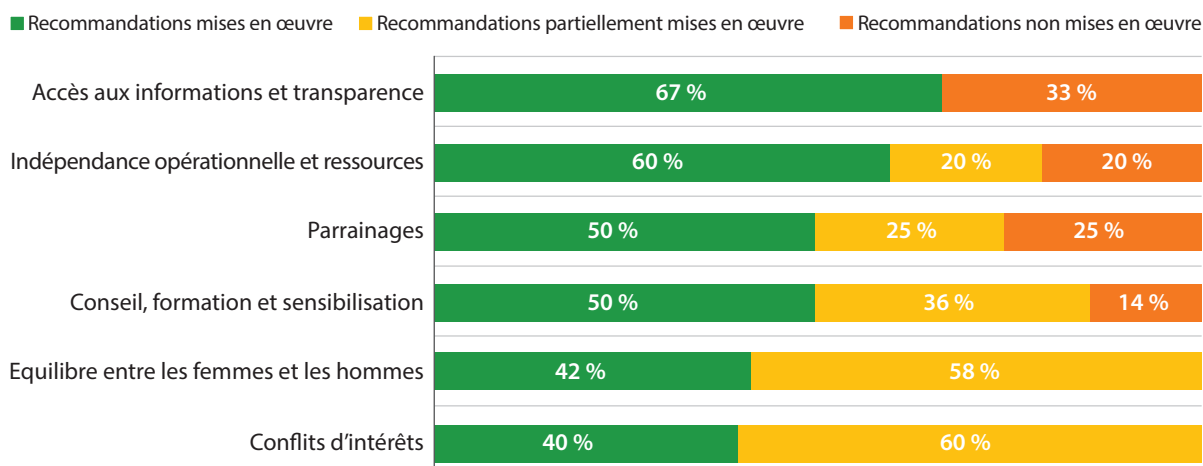
Seuls deux domaines sur 20 ont un taux de conformité assez faible (20 % ou moins). Cette proportion correspond à un dixième, alors qu'elle s'élève à plus d'un tiers pour les recommandations relatives aux PHFE (six des 17 domaines).

Enfin, deux domaines ont un taux de non-conformité nul, c'est-à-dire que toutes les recommandations ont été mises en œuvre soit pleinement, soit partiellement.

Recommandations pour les services répressifs : taux de conformité par domaine



Services répressifs – les plus grandes avancées



Les services répressifs ont fait des progrès tangibles dans leurs pratiques de communication et de déclaration proactive d'informations d'intérêt général. D'importants efforts ont été déployés pour allouer davantage de ressources, améliorer l'indépendance opérationnelle de la police et rendre son financement plus transparent. Ces mesures sont étroitement liées aux évolutions positives constatées dans le suivi des conflits d'intérêts. Un travail conséquent a été réalisé pour renforcer la formation à l'intégrité dans les services répressifs. Un certain nombre de bonnes pratiques ont vu le jour pour améliorer la parité hommes-femmes dans la police.

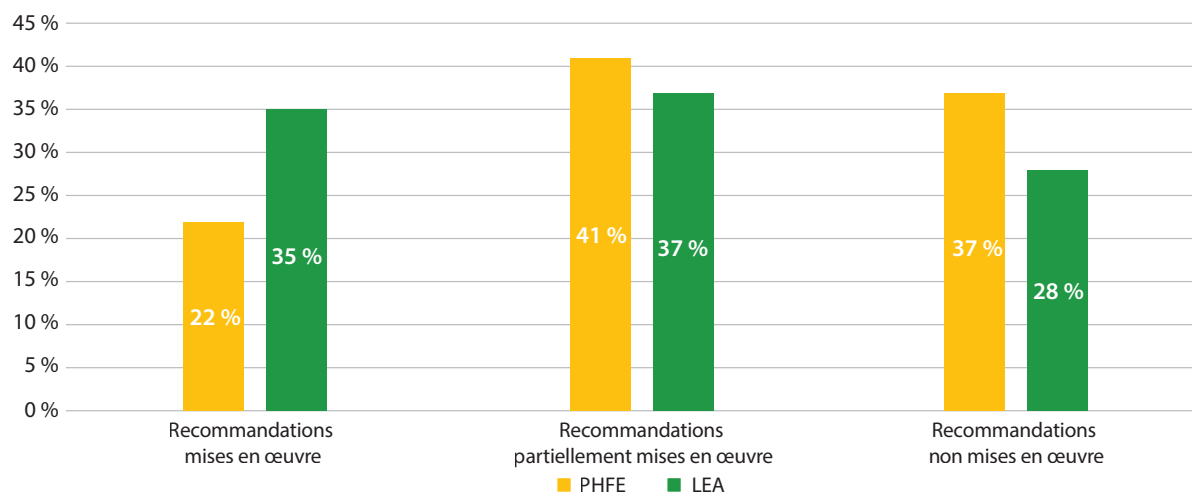
Les domaines suivants montrent des progrès modérés, mais une action encore plus résolue s'impose :

- ▶ Code de déontologie
- ▶ Stratégie et mise en œuvre de la lutte contre la corruption fondée sur les risques
- ▶ Cadeaux
- ▶ Obligation de signalement et protection des lanceurs et lanceuses d'alerte
- ▶ Évaluation des performances et promotion à un grade supérieur
- ▶ Octroi d'allocations, de primes et d'autres avantages.

Analyse comparative des progrès de mise en œuvre dans le cadre du Cinquième Cycle d'Évaluation

Comme le montrent les chiffres présentés plus haut, les pays ont eu beaucoup plus de mal à progresser dans la mise en œuvre des recommandations adressées aux hautes fonctions de l'exécutif des gouvernements centraux que dans celle des recommandations relatives aux services répressifs.

PHFE et services répressifs : état d'avancement général de la mise en œuvre



Les personnels des services répressifs obtiennent de meilleurs résultats que les PHFE en matière de mise en œuvre complète (35 % contre 22 %), ce qui témoigne d'une action plus déterminée pour répondre aux demandes du GRECO.

Le nombre de recommandations partiellement mises en œuvre est élevé dans les deux groupes, ce qui met en évidence des mesures incomplètes, mais indique aussi que des progrès sont réalisés et que d'autres actions sont prévues, ce qui peut également être considéré comme un signe positif puisque la procédure de conformité est toujours en cours.

La proportion de recommandations non mises en œuvre est beaucoup plus élevée dans les hautes fonctions de l'exécutif (37 %) que dans les services répressifs (28 %), ce qui indique un contrôle et une répression plus faibles.

Les présentes conclusions ne sont en aucun cas définitives. Comme nous l'avons déjà souligné, la procédure de conformité du Cinquième Cycle d'Évaluation est toujours en cours et ces observations à mi-parcours visent à fournir des indications utiles sur les domaines qui bénéficieraient d'un redoublement des efforts de mise en œuvre et sur ceux qui présentent davantage d'exemples de bonnes pratiques.

La voie à suivre

Le Cinquième Cycle d'Évaluation a permis de mener une analyse approfondie et perspicace des mesures prises par les États membres pour lutter contre la corruption au sein des gouvernements centraux et des services répressifs. Ces institutions, qui sont déterminantes pour le fonctionnement des sociétés démocratiques, jouent un rôle crucial dans le respect de l'État de droit, le maintien de la confiance du public et la sauvegarde de l'intégrité de la gouvernance. Les conclusions de ce cycle révèlent à la fois les progrès accomplis et les défis persistants et tracent une orientation claire pour les engagements futurs dans la lutte contre la corruption.

Pour prévenir et enquêter sur la corruption au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs, il convient d'adopter une stratégie à plusieurs facettes qui intègre la transparence, des cadres juridiques solides, un contrôle effectif et une culture de l'intégrité. Les conclusions du Cinquième Cycle d'Évaluation indiquent que les pays doivent investir à la fois dans des mesures préventives et dans des mécanismes solides pour déceler et gérer les comportements répréhensibles.

Il est impératif que chacun des groupes désignés assume son rôle et sa part de responsabilité dans la mise en œuvre des recommandations du GRECO en collaboration avec toutes les autorités concernées. Ce faisant, ils peuvent s'assurer une position à l'avant-garde de la lutte contre la corruption, en incarnant l'intégrité et l'obligation de rendre des comptes pour tous les secteurs de la société.

Une collaboration efficace, tant au niveau national (entre toutes les institutions concernées) qu'international, ainsi qu'une protection solide des lanceurs et lanceuses d'alerte, peuvent réduire considérablement le risque de corruption et garantir que les hautes fonctions de l'exécutif des gouvernements centraux et les services répressifs, qui sont au service de la population, continuent à devoir lui rendre des comptes.

Il est en outre primordial de veiller au maintien des progrès accomplis et à la mise en œuvre des réformes, et d'éviter toute régression. Le GRECO continuera de soutenir ses États membres dans cette démarche vitale, notamment par le biais de ses rapports de conformité, en évaluant les mesures prises à la suite de ses recommandations. La mise en œuvre pleine et entière des recommandations du GRECO est essentielle à la construction d'un avenir fondé sur une gouvernance transparente, responsable et efficace.

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO), l'organe de lutte contre la corruption du Conseil de l'Europe, est composé de membres répartis sur tout le continent européen et comprend également les États-Unis d'Amérique et le Kazakhstan.

États membres du GRECO par date d'adhésion :

Allemagne, Belgique, Bulgarie, Chypre, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Irlande, Islande, Lituanie, Luxembourg, République slovaque, Roumanie, Slovénie, Suède (membres fondateurs – 1/05/1999) ; Pologne (20/05/1999), Hongrie (9/07/1999), Géorgie (16/09/1999), Royaume-Uni (18/09/1999), Bosnie-Herzégovine (25/02/2000), Lettonie (27/05/2000), Danemark (3/08/2000), États-Unis d'Amérique (20/09/2000), Macédoine du Nord (7/10/2000), Croatie (2/12/2000), Norvège (6/01/2001), Albanie (27/04/2001), Malte (11/05/2001), République de Moldova (28/06/2001), Pays-Bas (18/12/2001), Portugal (1/01/2002), Tchéquie (9/02/2002), Serbie (1/04/2003), Türkiye (1/01/2004), Arménie (20/01/2004), Azerbaïdjan (1/06/2004), Andorre (28/01/2005), Ukraine (1/01/2006), Monténégro (6/06/2006), Suisse (1/07/2006), Autriche (1/12/2006), Italie (30/06/2007), Monaco (1/07/2007), Liechtenstein (1/01/2010), Saint-Marin (13/08/2010), Kazakhstan (16/01/2020).

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il comprend 46 États membres, dont l'ensemble des membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.



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

