



19 mars 2019

GrecoRC1-2(2019)1

Premier et Deuxième Cycles d'Évaluation conjoints

Constat public de non-conformité sur le Bélarus

Règle 32.2(iv)

Adopté par le GRECO
lors de sa 82^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 18-22 mars 2019)

Contexte

Une série d'événements décrits ci-après a conduit aujourd'hui à l'adoption par le Groupe d'États contre la Corruption (GRECO) du **Constat de non-conformité sur le Bélarus avec les normes anticorruption** ; il s'agit du tout premier Constat du genre que le GRECO fait à l'égard de l'un de ses membres.

Le GRECO a adopté le Rapport d'Évaluation des Premier et Deuxième Cycles conjoints sur le Bélarus lors de sa 56^e réunion plénière (juin 2012). Il a adressé 24 recommandations au Bélarus et invité les autorités à autoriser la publication du rapport. En l'absence de cette autorisation, le GRECO a publié, le 3 février 2014, un résumé du rapport d'évaluation ([Greco Eval I/II \(2013\) 1F](#)), conformément à l'article 35, paragraphe 2¹, de son Règlement intérieur.

Dans la procédure de suivi, le Rapport de Conformité des Premier et Deuxième Cycles conjoints – qui évalue les mesures prises (à partir d'un rapport de situation soumis par le Bélarus) pour donner suite aux recommandations – a été adopté par le GRECO lors de sa 64^e réunion plénière (juin 2014). Le GRECO a conclu que seules quatre des 24 recommandations avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante (à savoir la formation et la spécialisation du personnel des services répressifs, recommandations vi et vii ; la confiscation, recommandation xiv ; les obligations comptables, recommandation xxiii). En parallèle, les autres recommandations n'ont eu aucune suite ou seulement une suite partiellement tangible. En conséquence, le GRECO a conclu que le très faible niveau de conformité avec les recommandations était « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3, du Règlement intérieur. Il a donc décidé d'appliquer l'article 32 envers les membres qui ne respectent pas les recommandations. Il a également invité les autorités à autoriser la publication du rapport de conformité. En l'absence de cette autorisation, le GRECO a publié un résumé du rapport de conformité le 27 mai 2015 ([Greco RC-I/II \(2015\) 1F](#)).

Un premier Rapport de Conformité intérimaire (établi sur la base d'un rapport de situation soumis par le Bélarus) a été adopté par le GRECO lors de sa 68^e réunion plénière (juin 2015), dans le cadre de la « procédure de non-conformité » qui a suivi. Le GRECO a une nouvelle fois conclu que le niveau de conformité était très faible et restait « globalement insuffisant ». Il a également invité les autorités à autoriser la publication du rapport. En l'absence de cette autorisation, le GRECO a publié un résumé du Rapport de Conformité intérimaire le 1^{er} septembre 2016 ([GrecoRC1-2\(2016\)2](#)).

Le 25 juin 2015, le Président du GRECO a adressé au chef de la délégation du Bélarus au GRECO (avec copie au Président du Comité statutaire) un courrier attirant son attention sur le non-respect des recommandations concernées et sur la nécessité de prendre des mesures énergiques en vue de réaliser des progrès dans les meilleurs délais.

Lors de sa 72^e réunion plénière (1^{er} juillet 2016), le GRECO a adopté le Deuxième Rapport de Conformité intérimaire (établi sur la base d'un rapport de situation soumis par le Bélarus), dans lequel il conclut que le niveau de mise en œuvre des recommandations était encore « globalement insuffisant ». Les autorités ont été invitées à autoriser la publication du rapport mais, en l'absence d'une telle autorisation, le GRECO a publié un résumé du second rapport intermédiaire de conformité le 4 décembre 2017 ([GrecoRC1-2\(2017\)2](#)).

Le 13 juillet 2016, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a adressé au ministre des Affaires étrangères du Bélarus un courrier attirant son attention sur le très faible niveau de conformité et a

¹ Anciennement article 34, paragraphe 2

demandé aux autorités de prendre les mesures nécessaires en vue de se conformer aux recommandations du GRECO.

Lors de sa 77^e réunion plénière (18 octobre 2017), le GRECO a adopté le Troisième Rapport de Conformité intérimaire (établi sur la base d'un rapport de situation soumis par le Bélarus) et a conclu une nouvelle fois que le niveau de mise en œuvre des recommandations restait « globalement insuffisant ». Le GRECO a demandé au Bélarus de recevoir une mission à haut niveau (article 32, paragraphe 2(iii) du Règlement) avant la fin 2018, afin de renforcer l'importance que revêt la mise en conformité avec les recommandations pertinentes. Le GRECO a invité les autorités du Bélarus à autoriser la publication du Troisième Rapport intérimaire mais à ce jour, il n'a pas reçu cette autorisation.

Le 24 octobre 2017, le Président du Comité statutaire du GRECO a adressé au Représentant permanent du Bélarus auprès du Conseil de l'Europe un courrier attirant son attention sur le non-respect des recommandations du GRECO.

Lors de sa 78^e réunion plénière (8 décembre 2017), le GRECO a donc demandé, conformément à l'article 32, paragraphe 2(iii) de son Règlement, qu'une mission à haut niveau soit organisée au Bélarus si l'absence de progrès persistait.

Le 31 juillet 2018, le Bélarus a soumis un nouveau rapport de situation qui ne faisait état d'aucun progrès substantiel dans la mise en œuvre des recommandations en suspens. Lors de sa 81^e réunion plénière (7 décembre 2018), le GRECO est convenu que si sa demande d'organiser une mission à haut niveau en janvier 2019 ne recevait aucune réponse positive du Bélarus avant le 10 décembre 2018, la dernière phase de la procédure de non-respect (à savoir l'article 32, paragraphe 2 (iv) de son Règlement) serait déclenchée. À ce jour, il n'a reçu aucune réponse du Bélarus.

Résumé des conclusions du GRECO sur le Bélarus (2012-2019)

Comme indiqué dans le résumé du Rapport d'Évaluation de 2012, le GRECO a rappelé, entre autres, qu'il est difficile de mesurer l'ampleur réelle et la forme exacte de la corruption au Bélarus, mais a noté que la corruption est considérée comme systémique dans ce pays. Certaines informations semblent indiquer que la corruption est particulièrement inquiétante aux échelons supérieurs de la hiérarchie et dans les entreprises contrôlées par l'État. Les autorités ont déclaré faire de la lutte contre la corruption l'une de leurs priorités. Si plusieurs lois anticorruption spécifiques, des décrets présidentiels et des programmes nationaux de lutte contre la corruption ont été adoptés, ils ne font l'objet d'aucune évaluation systématique. Les pouvoirs étendus accordés au Président sont fortement critiqués comme étant contraires aux principes de la démocratie pluraliste, de la prééminence du droit et de la protection des droits humains, lesquels sont fondamentaux pour le GRECO en tant qu'organe du Conseil de l'Europe. Particulièrement importants à cet égard sont les pouvoirs étendus accordés au Président non seulement dans le domaine de l'exécutif au niveau central et local, mais aussi dans le domaine législatif et judiciaire, combinée à une forte perspective d'application de la loi ainsi que des privilèges d'immunité et de procédure. Les programmes de lutte contre la corruption doivent être orientés vers des mesures préventives afin de garantir la transparence de l'administration publique et une véritable indépendance des médias. Dans ce contexte, le GRECO a adressé 24 recommandations au Bélarus en juin 2012 (voir annexe).

Le GRECO note que le Bélarus – plus de six ans après l'adoption du Rapport d'Évaluation – a mis en œuvre de façon satisfaisante seulement quatre de ses 26 recommandations (recommandations vi, vii, xiv et xxiii). Les recommandations i, ii, x, xix, xx, xxi et xxiv n'ont été que partiellement mises en œuvre

et les recommandations iii, iv, v, viii, ix, xi, xii, xiii, xv, xvi, xvii, xviii et xxii n'ont toujours pas été mises en œuvre. Le très faible niveau de mise en œuvre des recommandations du GRECO a été jugé « globalement insuffisant » tout au long de la procédure de conformité (et de « non-conformité ») et aucun progrès n'a été réalisé depuis l'adoption du premier Rapport de Conformité en 2015, en dépit des moyens mis en œuvre en vertu de la règle 32, paragraphe 2. (i) - (iii) du Règlement du GRECO, comme indiqué ci-dessus.

Le GRECO se déclare vraiment préoccupé par le fait que les autorités persistent à ne pas mettre en œuvre les recommandations qu'il a formulées. En tant que membre du GRECO, le Bélarus est tenu de se soumettre aux procédures d'évaluation par les pairs et aux procédures de conformité, conformément au Statut du GRECO et à son Règlement intérieur ; surtout, il est tenu de contribuer au but du GRECO, qui est d'améliorer l'efficacité de ses membres dans la lutte contre la corruption (article 1, Statut du GRECO) et de mettre en œuvre ses recommandations. Le non-respect continu des règles et pratiques du GRECO laisse planer un doute sur l'engagement des autorités bélarusses à prévenir et combattre la corruption, et à coopérer avec le GRECO dans son ensemble.

La grande majorité des recommandations adressées au Bélarus par le GRECO dans son Rapport d'Évaluation portent sur des exigences fondamentales en matière de lutte contre la corruption, telles que le renforcement de l'indépendance du pouvoir judiciaire et du ministère public, le renforcement de l'autonomie opérationnelle des autorités répressives, la limitation de l'immunité, le renforcement du système d'accès à l'information publique, l'établissement d'une recherche et d'une stratégie de lutte contre la corruption, et la participation de la société civile à la lutte contre la corruption. Il ne s'agit pas seulement de volets essentiels pour lutter efficacement contre la corruption, ils sont aussi au cœur de l'action du Conseil de l'Europe et du GRECO.

Outre qu'elles constituent des éléments majeurs pour assurer une lutte efficace contre la corruption, ces recommandations représentent également les principes fondamentaux du GRECO, du Conseil de l'Europe en général, et les conditions préalables à l'établissement d'un climat d'investissement et d'affaires saines dans tout pays démocratique.

Conclusions

Compte tenu de la situation décrite et conformément à l'article 32, paragraphe 2 (iv) de son Règlement intérieur, le GRECO constate que la procédure de suivi n'a pas abouti à un niveau de conformité suffisant, déclare que le Bélarus n'est pas en conformité avec les normes anticorruption contrôlées par le GRECO durant les Premier et Deuxième Cycles d'Évaluation conjoints et met fin à cette procédure. Il invite tous ses États membres à diffuser ce constat public au sein de leurs institutions administratives et financières et à en tenir compte dans leurs relations avec le pays.

Le GRECO note également avec préoccupation que le Bélarus n'a autorisé la publication d'aucun des rapports que le GRECO a adoptés dans le cadre des Premier et Deuxième Cycles d'Évaluation conjoints sur le Bélarus, ce qui est contraire à la pratique bien établie suivie par les autres membres du GRECO et préjudiciable à tout effort visant à dénoncer et combattre la corruption dans le pays. C'est pourquoi, il exhorte - à nouveau - les autorités à autoriser la publication de tous ces rapports.

Le Bélarus est également invité à rendre compte des progrès accomplis en relation avec les recommandations qui n'ont pas encore été mises en œuvre, si la situation venait à évoluer de façon sensible.

ANNEXE

au constat public de non-conformité - Bélarus

Le GRECO a adressé les recommandations suivantes au Bélarus :

- i. réaliser des études détaillées, y compris au moyen d'enquêtes indépendantes, pour parvenir à une meilleure compréhension du phénomène, de l'étendue et des risques de la corruption dans les différents secteurs et aux différents niveaux de l'administration publique, dans le secteur privé et parmi les citoyens ordinaires, afin de disposer d'une base plus solide pour cibler les problèmes de façon à la fois adaptée et spécifique (paragraphe 51) ;**
- ii. assurer, au sein de la structure de coordination de la lutte contre la corruption, une représentation plus large et permanente du secteur non gouvernemental, afin de prendre en compte les intérêts de la société civile (notamment par le biais des organisations non gouvernementales indépendantes, des universitaires ou des médias, par exemple) (paragraphe 56) ;**
- iii. établir une stratégie et un plan d'action détaillés de lutte contre la corruption reposant sur des faits et mettant fortement l'accent, en sus des mesures d'application de la loi, sur la prévention de la corruption et prenant en compte les préoccupations de la société civile, notamment en ce qui concerne la nécessité de renforcer la transparence de l'administration publique, l'accès à l'information publique, la liberté d'expression et le développement de médias indépendants. Cette stratégie et ce plan d'action devront couvrir l'ensemble des composantes du secteur public et devront être accompagnés d'un calendrier réaliste pour la mise en œuvre et l'évaluation des effets ; ils devraient également prendre en compte les résultats des programmes antérieurs en matière de lutte contre la corruption (paragraphe 60) ;**
- iv. assurer un suivi indépendant, détaillé et objectif, distinct des organes chargés de l'application de la loi, de la mise en œuvre et de l'impact des programmes anticorruption. La société civile devrait être en mesure de contribuer à ce suivi et de donner son avis sur les résultats de ce type de suivi (paragraphe 61) ;**
- v. renforcer l'indépendance opérationnelle des différents organes d'application de la loi et de leur personnel d'enquête, en l'accompagnant des normes de responsabilité nécessaires à un système de poids et contrepoids adéquats, conformément au principe de la prééminence du droit (paragraphe 122) ;**
- vi. fournir régulièrement au personnel d'application de la loi spécialisé dans la prévention et la détection de la corruption une formation standardisée au sujet des typologies de la corruption et de la prévention et la détection des infractions de corruption (paragraphe 123) ;**
- vii. faire en sorte que i) la Commission d'enquête possède et/ou développe, en tant que de besoin, un niveau de spécialisation adéquat**

- pour traiter les investigations sur la corruption et que ii) son personnel reçoive une formation permanente spécialisée sur les particularités des infractions de corruption et de l'enquête sur ces infractions, y compris sur leur dimension internationale (paragraphe 124) ;
- viii. **renforcer l'indépendance du Bureau du Procureur général et de tous les autres procureurs à l'égard de toute influence indue et improprie (à tous les niveaux) et, ce faisant, assurer que cet organe est soumis à un système de poids et contrepoids adéquat, comme le requiert le principe de la prééminence du droit (paragraphe 127) ;**
 - ix. **renforcer l'indépendance judiciaire de la Cour constitutionnelle, en particulier s'agissant de la nomination et de la révocation des juges, en respectant pleinement les principes de séparation des pouvoirs et de l'Etat de droit (paragraphe 131) ;**
 - x. **instaurer un mécanisme collégial indépendant (comme un Conseil supérieur de la justice) chargé de la sélection des candidats à la fonction de juge et ainsi de réduire, dans la mesure du possible, le rôle du Président dans la nomination des juges des tribunaux et dans la formation d'organes du système judiciaire comme le présidium de la Cour suprême et le présidium du Haut Tribunal de commerce (paragraphe 132) ;**
 - xi. **prendre des mesures pour renforcer l'indépendance de la justice, notamment i) en prévoyant des garanties législatives pour assurer l'inamovibilité des juges et ii) en révisant la procédure applicable à la cessation de fonctions des juges (que ce soit à la fin de toute période d'emploi initiale et/ou temporaire), à leur révocation et à l'introduction d'actions disciplinaires à leur encontre (paragraphe 133) ;**
 - xii. **i) limiter l'immunité présidentielle à la durée du mandat du Président et ii) établir des critères spécifiques, objectifs et transparents à appliquer par le Parlement en vue de l'examen des demandes de levée de l'immunité Parlementaire, et pour assurer que les décisions en matière d'immunité ne soient aucunement affectées par des considérations politiques et reposent uniquement sur le bien-fondé de la demande soumise à examen (paragraphe 142) ;**
 - xiii. **i) supprimer le pouvoir accordé au Président de la République d'approuver ou de refuser l'ouverture d'une procédure pénale, y compris dans les affaires de corruption, à l'encontre des personnes qui occupent des fonctions figurant sur le registre protocolaire du Président de la République et ii) réduire substantiellement le nombre d'officiels auxquels s'appliquent des procédures spécifiques limitant l'investigation/la poursuite des infractions de corruption, afin de porter ce nombre au minimum requis dans une société démocratique (paragraphe 144) ;**
 - xiv. **examiner la possibilité d'introduire la confiscation *in rem*, accompagnée de sauvegardes pertinentes, conformément au principe de la prééminence du droit (paragraphe 170) ;**
 - xv. **adopter des mesures visant à décentraliser et mieux répartir les pouvoirs et l'influence exercés par le Président au sein de l'exécutif et**

de l'administration publique, afin de renforcer l'indépendance et la responsabilité publique des divers organes de l'administration au Bélarus (paragraphe 219) ;

- xvi. i) établir une structure, distincte des autorités chargées de l'application de la loi, dotée d'un degré d'indépendance approprié et dans laquelle la société civile indépendante est largement représentée, pour coordonner la mise en œuvre des divers programmes de lutte contre la corruption au sein de l'administration publique et ii) établir un mécanisme pour une évaluation permanente de la mise en œuvre des programmes et plans d'action sectoriels de lutte contre la corruption au sein de l'administration publique (paragraphe 220) ;**
- xvii. établir un mécanisme chargé à la fois d'un suivi indépendant et de la promotion de l'application de la législation relative à l'accès à l'information publique (paragraphe 221) ;**
- xviii. créer une fonction de médiateur, entièrement indépendante de l'exécutif, avec pour mandat de traiter les plaintes du public au sujet d'abus administratifs de la part des autorités de l'Etat (paragraphe 222) ;**
- xix. préciser et harmoniser les règles définissant les cadeaux que peuvent accepter les agents publics (paragraphe 224) ;**
- xx. i) introduire une obligation et des règles/lignes directrices claires pour que les employés et les fonctionnaires de l'administration publique déclarent les cas de corruption ou les soupçons qui peuvent leur apparaître dans le cadre de leurs fonctions ; ii) instaurer une protection adéquate des employés et fonctionnaires de l'administration publique qui déclarent de bonne foi des soupçons de corruption (« donneurs d'alerte ») et iii) promouvoir une large sensibilisation à ces mesures auprès des fonctionnaires (paragraphe 225) ;**
- xxi. i) établir un Code de conduite/d'éthique modèle, incluant notamment des directives positives à l'intention des employés et des représentants de l'administration publique dans leurs relations quotidiennes avec le public et ii) veiller à mettre en place des activités de formation continue sur la mise en œuvre de ces instruments réglementaires, notamment en ce qui concerne la prévention de la corruption (paragraphe 226) ;**
- xxii. i) renforcer les fonctions de contrôle matériel des autorités d'enregistrement pour ce qui est des informations pertinentes sur les personnes morales dans le processus d'enregistrement afin d'éliminer les possibilités d'établir des sociétés fictives ou "d'un jour", et ii) renforcer le rôle et l'accessibilité du registre unifié des personnes morales pour ce qui est de l'identification des véritables fondateurs et des buts des personnes morales enregistrées ou ayant fait l'objet d'une liquidation (paragraphe 264) ;**
- xxiii. adopter une législation comptable moderne conforme aux normes comptables internationales et d'assurer l'application uniforme de ces normes au regard des personnes morales (paragraphe 265) ;**

xxiv.adopter une législation adéquate afin d'établir la responsabilité pénale des personnes morales pour les infractions de corruption et de pouvoir imposer, en pareils cas, des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives, y compris des sanctions monétaires, conformément aux exigences de la Convention pénale sur la corruption (STE 173) (paragraphe 266).