



Le futur du droit administratif

The future of administrative law

*Sous la direction de Jean-Bernard Auby
avec la collaboration d'Émilie Chevalier
et Emmanuel Slautsky*

SciencesPo
CHAIRE MUTATIONS DE L'ACTION
PUBLIQUE ET DU DROIT PUBLIC

 **LexisNexis®**

Crédit photographique

En couverture :

Allégorie du Bon Gouvernement – Les effets du Bon Gouvernement, Salle de la Paix, 1337-1339, Lorenzetti Ambrogio (1285-1348), Photo © Archives Alinari, Florence, Dist. RMN-Grand Palais / Fratelli Alinari.

Avertissement de l'Éditeur

Toute utilisation ou traitement automatisé, par des tiers, de données personnelles pouvant figurer dans cet ouvrage sont formellement interdits.



Le logo qui figure sur la couverture de ce livre mérite une explication. Son objet est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit, tout particulièrement dans les domaines du droit, de l'économie et de la gestion, le développement massif du photocopillage.

Le Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992 interdit en effet expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Or, cette pratique s'est généralisée dans les établissements d'enseignement supérieur, provoquant une baisse brutale des achats de livres au point que la possibilité même pour les auteurs de créer des œuvres nouvelles et de les faire éditer correctement soit aujourd'hui menacée.

© LexisNexis SA, 2019

Siège social : 141, rue de Javel – 75015 Paris

Cette œuvre est protégée dans toutes ses composantes (y compris le résultat des savoirs mis en œuvre, des recherches, des analyses et des interprétations effectuées et, de manière générale, des choix de fond et de forme opérés dans le cadre de la consolidation des textes reproduits) par les dispositions du Code de la propriété intellectuelle, notamment celles relatives aux droits d'auteur. Ces droits sont la propriété exclusive de LexisNexis SA. Toute reproduction intégrale ou partielle, par quelque moyen que ce soit, non autorisée par LexisNexis SA ou ses ayants droit, est strictement interdite. LexisNexis SA se réserve notamment tous droits au titre de la reproduction par reprographie destinée à réaliser des copies de la présente œuvre sous quelque forme que ce soit aux fins de vente, de location, de publicité, de promotion ou de toute autre utilisation commerciale conformément aux dispositions de l'article L. 122-10 du Code de la propriété intellectuelle relatives à la gestion collective du droit de reproduction par reprographie.

LE FUTUR DU DROIT ADMINISTRATIF

THE FUTURE OF ADMINISTRATIVE LAW

Sous la direction de

Edited by

Jean-Bernard Auby

Professeur de droit public émérite de Sciences Po Paris
Emeritus Public Law Professor of Sciences Po Paris

Avec la collaboration de

In collaboration with

Émilie Chevalier

Maître de conférences en droit public
à l'Université de Limoges (OMIJ – EA 3177)
Associate Professor of Public Law at the University of Limoges (OMIJ – EA 3177)

Emmanuel Slautsky

Professeur à l'Université libre de Bruxelles (Centre de droit public)
Collaborateur scientifique à la KU Leuven (Leuven Center for Public Law)
Professor at the Université libre de Bruxelles (Centre de droit public)
Affiliated researcher with the KU Leuven (Leuven Center for Public Law)

SciencesPo
CHAIRE MUTATIONS DE L'ACTION
PUBLIQUE ET DU DROIT PUBLIC



© LexisNexis SA
141, rue de Javel – 75015 Paris

L'examen par les pairs en droit international : quelle légitimité procédurale ?

L'exemple du GRECO et les cycles d'évaluation

Dominique HÄNNI
Docteure en droit, Université de Genève
Titulaire du brevet d'avocat

I. – Introduction

L'examen par les pairs est un processus de suivi et de contrôle auquel les organisations internationales et d'autres acteurs globaux ont de plus en plus souvent recours. Il s'inscrit dans un nouveau contexte de droit international, voire de droit global. Selon le concept de base de ce mécanisme, une équipe composée de représentants d'autres États – les pairs – procède à l'évaluation de la législation, la pratique ou encore la performance d'un État dans un certain domaine.

Le mécanisme produit de nombreux effets positifs. Il contribue notamment à l'échange d'informations et au dialogue continu entre les pays et mène à l'établissement de bonnes pratiques au niveau international. Cependant, il convient de s'interroger sur la légitimité procédurale du processus d'examen par les pairs. En effet, les organisations internationales s'engagent souvent auprès des États en faveur de l'application des standards procéduraux, alors que leurs propres processus n'y satisfont pas toujours. Dans cette contribution, nous examinerons la conformité de l'examen par les pairs aux principes procéduraux globaux, qui constitueront le cadre de référence pour l'analyse de la légitimité procédurale. Nous traiterons plus spécifiquement des principes de la légalité, de la transparence et de l'objectivité et l'intégrité des acteurs impliqués.

Cette contribution se concentrera sur l'analyse du mécanisme d'examen par les pairs du Groupe d'États contre la corruption (GRECO), organe du Conseil de l'Europe spécialisé en matière de lutte contre la corruption. Ce choix nous semble opportun non seulement parce que le GRECO a acquis une influence considérable en Europe au cours des dernières décennies, mais également parce que ce dernier ainsi que le Conseil de l'Europe s'engagent auprès de leurs États membres pour la promotion des principes de l'État de droit et des droits fondamentaux. Il serait donc adéquat que les institutions du Conseil de l'Europe appliquent elles-mêmes ces principes. Mentionnons à cet égard la révélation en 2017 de l'affaire de corruption dite « caviargate », qui toucha l'Assemblée parlementaire du Conseil

de l'Europe⁽¹⁾. Plusieurs parlementaires auraient accepté des cadeaux des autorités azerbaïdjanaises en échange de leur mansuétude lors de l'élaboration et l'adoption de rapports sur la situation des droits humains en Azerbaïdjan. Après la révélation de ces soupçons, le GRECO avait établi un rapport constatant que l'Assemblée parlementaire ne respectait pas les standards internationaux en matière de déontologie parlementaire, de lobbying et de financement des partis politiques⁽²⁾.

La contribution s'articule en trois temps. Nous présenterons d'abord le processus d'examen par les pairs en droit international (II). Nous traiterons ensuite des principes procéduraux globaux qui constituent le cadre de référence pour l'analyse de la légitimité procédurale (III). Enfin, nous analyserons la conformité de l'examen par les pairs du GRECO aux principes procéduraux globaux (IV).

II. – L'examen par les pairs en droit international

A. – Un processus s'inscrivant dans un nouveau contexte international

Le droit international a subi des transformations importantes au cours des dernières décennies⁽³⁾. Parmi celles-ci, nous pouvons citer l'essor des organisations internationales et d'autres acteurs internationaux, leur poids en tant que régulateurs globaux et le développement progressif d'une société globale ou mondiale⁽⁴⁾. Les rapports ne se créent plus uniquement entre États par la voie traditionnelle de la convention internationale, mais l'on est plutôt face à un réseau complexe de rapports verticaux et horizontaux, juridiquement obligatoires ou non, entre États, individus, acteurs globaux et société civile⁽⁵⁾. Dans ce nouveau contexte de droit international, de nouvelles formes de gouvernance se sont développées, notamment celles de la « gouvernance horizontale »⁽⁶⁾. Cette dernière regroupe les processus de gouvernance où les États, voire directement les agents publics actifs dans le domaine concerné, s'inspirent de solutions et de bonnes pratiques d'autres administrations nationales et se coordonnent pour affronter les problèmes globaux⁽⁷⁾. Non seulement le droit administratif comparé serait un outil primordial pour les nouvelles formes de gouvernance, mais il a été affirmé que les principes du droit administratif global constitueraient la clé pour analyser et améliorer les nouveaux phénomènes⁽⁸⁾.

Le processus d'examen par les pairs en droit international – également appelé évaluation par les pairs, évaluation mutuelle ou réciproque par les pays ou encore

(1) Cf. à ce propos notamment le rapport du groupe d'enquête indépendant concernant les allégations de corruption au sein de l'Assemblée parlementaire du 15 avril 2018, disponible sur le site web du GRECO.

(2) Cf. l'évaluation de la déontologie des membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, adopté par le GRECO le 19 juin 2017 (Greco [2017] 5-fin), disponible sur le site web du GRECO (Rapport GRECO APCE).

(3) Cf. C. Bories, *Histoire des phénomènes administratifs au-delà de la sphère étatique : tâtonnements et hésitations du droit et/ou de la doctrine*, in C. Bories (éd.), *Un droit administratif global ?*, Paris, Pedone, 2012, p. 25-60, p. 25 et s. – H. Ascensio, *Du droit international au droit global*, in J.-Y. Chérot et B. Frydman (éd.), *La science du droit dans la globalisation*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 129-139.

(4) Bories (V. *supra*, note 3), p. 36 et 42 ; G. Dimitropoulos, *Compliance Through Collegiality : Peer Review in International Law*, *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review*, 2016, p. 275-340, p. 280.

(5) Bories (V. *supra*, note 3), p. 42 ; Ascensio (V. *supra*, note 3), p. 134.

(6) Bories (V. *supra*, note 3), p. 46 ; Dimitropoulos (V. *supra*, note 4), p. 5.

(7) Dimitropoulos (V. *supra*, note 4), p. 281 et s., not. p. 285.

(8) Bories (V. *supra*, note 3), p. 46 ; Dimitropoulos (V. *supra*, note 4), p. 285.

examens collégiaux volontaires⁽⁹⁾ – s'inscrit dans ce nouveau contexte de droit international⁽¹⁰⁾. Il peut être défini comme l'évaluation de la législation, la pratique ou encore la performance d'un État dans un certain domaine, effectuée par une équipe composée d'évaluateurs provenant d'autres États – les pairs – et organisée sous l'égide d'une organisation internationale⁽¹¹⁾. Son but premier est le contrôle des législations et pratiques nationales et la mise en conformité de ces dernières avec les règles ou standards internationaux établis dans le domaine concerné par l'évaluation⁽¹²⁾; le processus aboutit généralement à l'adoption d'un rapport d'évaluation contenant des recommandations adressées au pays évalué.

B. – Un mécanisme misant sur la collégialité

L'examen par les pairs, depuis longtemps pratiqué dans d'autres disciplines⁽¹³⁾, est un outil relativement nouveau en droit international. Encore peu appliquée il y a quelques années, la méthode est aujourd'hui utilisée par de nombreuses organisations internationales, telles que les Nations unies, l'Organisation mondiale du commerce (OMC), l'Union européenne ou encore l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Elle fait désormais partie des outils standards de suivi et de contrôle de règles internationales. Le processus est appliqué dans des domaines variés allant de l'environnement⁽¹⁴⁾ à la lutte contre le blanchiment d'argent⁽¹⁵⁾ à l'échange de renseignements à des fins fiscales⁽¹⁶⁾ ou encore à la protection du consommateur⁽¹⁷⁾. La Méthode ouverte de coordination (MOC) de l'Union européenne a par ailleurs également été classée dans la catégorie de l'évaluation par les pairs en droit international⁽¹⁸⁾. Dans le domaine de la lutte contre la corruption, outre le mécanisme du GRECO, deux autres conventions importantes au niveau mondial sont mises en œuvre à l'aide d'un processus d'évaluation et de suivi⁽¹⁹⁾.

La procédure d'examen est consacrée à une thématique déterminée, qui est la même pour tous les pays examinés. L'examen porte généralement sur la conformité de la législation et la pratique d'un pays à une sélection restreinte de normes, standards ou principes internationaux⁽²⁰⁾. Ces normes de références peuvent être des

(9) En anglais, on parle de *peer review*.

(10) Dimitropoulos (V. *supra*, note 4), p. 277.

(11) Cf. égal. les définitions proposées par Dimitropoulos (V. *supra*, note 4), p. 277, et F. Pagani, *L'examen par les pairs : un instrument de coopération et de changement*, SG/LEG(2002)1, p. 4.

(12) Dimitropoulos (V. *supra*, note 4), p. 290.

(13) Notamment dans le monde scientifique pour sélectionner les articles et études à publier dans une revue. Un mécanisme similaire est parfois utilisé en droit administratif interne, *l'administrative peer review*, cf. L. J. Virelli, *Scientific Peer Review and Administrative Legitimacy : Administrative Law Review* 2009, p. 723-780.

(14) Par ex. l'Examen des performances environnementales (EPE) du Comité des politiques de l'environnement de la Commission économique des Nations unies pour l'Europe.

(15) Par ex. les examens par le Groupe d'action financière (GAFI). Cf. à ce propos U. Cassani, *L'internationalisation du droit pénal économique et la politique criminelle de la Suisse : la lutte contre le blanchiment d'argent : Revue de droit suisse* 2008, p. 227-398, p. 249 et s.

(16) Par ex. le mécanisme d'examen par les pairs du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements.

(17) Par ex. les examens collégiaux volontaires dans le cadre de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement. Cf. la note du secrétariat de la CNUCED, *Cadre des examens collégiaux volontaires du droit et de la politique de la protection du consommateur*, 24 avr. 2017, document n° TD/B/C.I./CPLP/6 (Note CNUCED).

(18) Cf. A. Van Waeyenberge, *Nouveaux instruments juridiques de l'Union européenne*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 165.

(19) La Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales de 1997 de l'OCDE et la Convention des Nations unies contre la corruption de 2003.

(20) Pagani (V. *supra*, note 11), p. 8 et s.

dispositions juridiquement contraignantes, contenues dans une convention internationale, mais également des documents relevant de la *soft law* internationale, tels que des recommandations, programmes d'action ou principes directeurs, ou encore des documents établis par des organisations non gouvernementales (ONG) ou d'autres organisations internationales. Dans des domaines quantifiables, l'examen peut également viser le respect d'indicateurs précis, chiffrés ; on peut par exemple penser à la définition d'un seuil concret d'émissions de dioxyde de carbone dans un pays.

L'examen par les pairs est conçu comme un mécanisme amiable, qui repose sur la confiance mutuelle des États qui y participent et sur la confiance que ces derniers ont dans le processus⁽²¹⁾. Dans ce sens, il faut que les pays participants adhèrent à des valeurs communes et poursuivent les mêmes buts⁽²²⁾. Cette convergence de vues est dans une certaine mesure réalisée lors de la ratification par les pays des instruments internationaux dont la mise en œuvre est contrôlée lors des évaluations. La même chose ne peut pas être affirmée, du moins pas aussi facilement, pour ce qui est des règles et standards contenus dans des documents internationaux relevant de la *soft law* ou même dans des documents établis par des ONG. Dans ce cas-là, il n'existe pas forcément un consensus fort entre les pays, ce qui peut affecter le bon déroulement de la procédure.

Au-delà du but premier, le processus d'examen par des pairs peut avoir plusieurs effets positifs. Il contribue notamment à la création d'une plateforme internationale d'échange d'informations et de points de vue dans un certain domaine ; ce dialogue continu et approfondi mène à une coopération plus étroite entre les pays⁽²³⁾. Les évaluations par les pairs constituent une source importante de connaissances nouvelles et, par là, un outil d'apprentissage⁽²⁴⁾. Au fil du temps, elles peuvent également contribuer à l'établissement de bonnes pratiques internationales auxquelles les pays peuvent se référer⁽²⁵⁾. Dans le cas où les informations recueillies sont publiées à la fin du processus, ce dernier permet également de constituer une vaste base de données de règles, pratiques et procédures des différents pays, accessibles à tout un chacun sur Internet.

C. – Une procédure d'évaluation à trois phases suivie d'une procédure de conformité

Les mécanismes d'examen par les pairs établis par les différentes organisations varient au niveau de leurs modalités. Il est néanmoins possible d'identifier des éléments procéduraux communs⁽²⁶⁾. Ainsi, la procédure d'évaluation est généralement divisée en trois phases⁽²⁷⁾. La première phase – la phase préparatoire – consiste en la sélection des membres composant les équipes d'évaluation et l'analyse du contexte. La sélection des évaluateurs est un moment clé du processus d'examen

(21) *Ibid.*, p. 4 et s.

(22) *Ibid.*, p. 14.

(23) *Ibid.*, p. 12-13 ; Note CNUCED (V. *supra*, note 17), p. 5.

(24) Dimitropoulos (V. *supra*, note 4), p. 334 et s. Pour la MOC, cf. R. Dehousse, *La méthode ouverte de coordination*, in P. Lascoumes et al., *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005, p.331-356, p. 333 ; Note CNUCED (V. *supra*, note 17)), p. 3.

(25) Pagani (V. *supra*, note 11), p. 13.

(26) Dimitropoulos (V. *supra*, note 4), p. 289.

(27) Pagani (V. *supra*, note 11), p. 11 et s. ; Dimitropoulos (V. *supra*, note 4), p. 292 et s.

par les pairs ; elle peut être faite selon un système de roulement ou dépendre de critères tels que la connaissance particulière du pays examiné⁽²⁸⁾. En dépit du fait qu'ils sont souvent appelés experts, les évaluateurs ne doivent pas forcément être des experts scientifiques, c'est-à-dire des « personnes disposant de connaissances et d'expériences particulières »⁽²⁹⁾. Le seul critère impératif est leur provenance d'un autre pays. Le pays soumis à l'évaluation est par ailleurs prié de remplir un questionnaire et de fournir les informations pertinentes pour le domaine examiné et quant au contexte juridique général⁽³⁰⁾. Les questionnaires sont généralement très détaillés et précisent les normes internationales.

Les informations ainsi récoltées servent de base à la deuxième phase – la phase de consultation – qui consiste en une visite dans le pays examiné. L'équipe d'évaluation, souvent assistée par le secrétariat de l'organisation internationale et parfois d'experts scientifiques, se rend dans le pays soumis à l'évaluation et rencontre les autorités compétentes, des représentants de groupes d'intérêts ou encore des universitaires afin de recueillir plus d'informations quant à la législation et à la pratique du pays dans le domaine pertinent⁽³¹⁾.

Lors de la dernière phase – la phase d'évaluation –, l'équipe d'évaluation établit un projet de rapport d'évaluation, souvent en collaboration avec le secrétariat de l'organisation internationale. Le rapport contient une partie descriptive recensant la législation et la pratique du pays évalué, une partie analytique évaluant la conformité de ces dernières avec les règles internationales et, enfin, des recommandations, actes juridiques non obligatoires, sur la façon d'améliorer la performance du pays⁽³²⁾. Le pays évalué aura généralement la possibilité de se prononcer sur le projet de rapport, avant que ce dernier ne soit débattu et adopté par l'organe compétent – souvent la réunion plénière de l'organisation internationale en question –, et, le cas échéant, publié⁽³³⁾.

La procédure d'évaluation est souvent suivie d'une procédure de conformité au cours de laquelle l'organisme international contrôle si le pays évalué a mis en œuvre les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation⁽³⁴⁾. Notons que les écrits doctrinaux existants au sujet de l'examen par les pairs se concentrent essentiellement sur la procédure d'évaluation proprement dite. La procédure de conformité est cependant souvent plus longue et également plus contestée, dès lors qu'elle peut impliquer l'adoption de sanctions, notamment le constat public de non-conformité, à l'encontre du pays.

D. – La pression des pairs

L'efficacité du processus tient à la pression des pairs⁽³⁵⁾. Le but – la conformité des législations et pratiques nationales avec les standards internationaux – est donc

(28) Pagani (V. *supra*, note 11), p. 11.

(29) R. Wolfrum, *Legitimacy of International Law from a Legal Perspective : Some Introductory Considerations*, in R. Wolfrum et V. Röben (éd.), *Legitimacy in International Law*, Berlin, 2008, p. 1-24, p. 19.

(30) Pagani (V. *supra*, note 11), p. 11 ; Dimitropoulos (V. *supra*, note 4), p. 293.

(31) Dimitropoulos (V. *supra*, note 4), p. 294 ; Pagani (V. *supra*, note 11), p. 12.

(32) Pagani (V. *supra*, note 11), p. 12 ; Dimitropoulos (V. *supra*, note 4), p. 294.

(33) Pagani (V. *supra*, note 11), p. 12.

(34) Dimitropoulos (V. *supra*, note 4), p. 278.

(35) Pagani (V. *supra*, note 11), p. 6.

atteint par l'influence et la persuasion « en douceur » sur un pays par ses pairs⁽³⁶⁾. On mise sur l'acceptation par le pays évalué des solutions qu'on lui propose et sur son adhésion aux conclusions de l'évaluation, plutôt que de lui imposer unilatéralement une décision prise à son encontre par une instance supérieure⁽³⁷⁾. Cette « collégialité » permet de mettre sur un pied d'égalité tous les pays, qu'ils soient les premiers ou les derniers de classe, et de les réunir autour d'un projet commun⁽³⁸⁾. En effet, le fait que les pays moins performants puissent émettre des recommandations envers des pays « modèles » les aide à accepter plus facilement des critiques à leur encontre⁽³⁹⁾. Le mécanisme peut également susciter un sentiment de « responsabilité envers les pairs » incitant le pays à rendre des comptes sur son comportement au niveau interne et international⁽⁴⁰⁾.

La pression exercée par les pairs se manifeste à plusieurs stades de la procédure : lors de la visite d'une délégation étrangère dans le pays évalué et l'audition des autorités nationales, lors de la formulation et l'adoption des recommandations, lors de la publication des résultats, lorsqu'une procédure de non-conformité est entamée ou encore lorsqu'il est constaté que le pays ne s'est définitivement pas conformé aux recommandations. La pression par les pairs est probablement la plus forte lors de la publication des résultats des évaluations des différents pays, ce qui permet de comparer les pays entre eux et donne parfois même lieu à l'établissement des classements ou, selon les cas, des listes « noires »⁽⁴¹⁾. Un mauvais classement est censé inciter le pays concerné à améliorer sa performance ou la conformité de sa législation et sa pratique aux standards internationaux. Certaines de ces listes ou classements ont d'ailleurs acquis au cours de ces dernières années une grande importance au niveau international qui va bien au-delà du domaine traité⁽⁴²⁾. On peut citer les diverses listes noires dans le domaine de l'échange de renseignements en matière fiscale – les listes dites « des paradis fiscaux » – ou encore les *ratings* par des agences de notation financière. Le classement d'un pays dans une certaine liste peut donc influencer sur l'entretien de relations interétatiques ou internationales et attirer ou dissuader des entreprises privées de s'y installer⁽⁴³⁾. Obtenir un bon classement peut devenir un enjeu majeur pour les pays : ces derniers peuvent être tentés d'y arriver par toute sorte de moyens, légaux ou illégaux. L'établissement de listes, classements ou autres comparaisons est donc un domaine sensible et exposé au risque de manipulation et de corruption au niveau international. Le GRECO est d'ailleurs arrivé à une conclusion similaire en ce qui concerne les débats au sein de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe : « (...) le travail de l'Assemblée sur des questions sociétales d'actualité, pas toujours consensuelles, combiné à l'absence de réglementation globale sur le

(36) *Ibid.*, p. 6.

(37) *Ibid.*, p. 14 ; Dimitropoulos (V. *supra*, note 4), p. 332.

(38) Il ne faudrait cependant pas que la procédure se transforme en un « pat-on-the-back exercise », cf. A.-M. Thévenot-Werner, *L'examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme des Nations unies au regard du Droit international* : *JDI (Clunet)* 2012, p. 1243-1279, p. 1258.

(39) Pagani (V. *supra*, note 11), p. 13.

(40) V. à propos du concept de *peer accountability*, Dimitropoulos (V. *supra*, note 4), p. 322.

(41) Cf. aussi Pagani (V. *supra*, note 11), p. 6.

(42) Dimitropoulos (V. *supra*, note 4), p. 333.

(43) La réputation est essentielle par exemple dans le domaine financier, cf. Cassani (V. *supra*, note 15), p. 237.

lobbying, ouvre la porte à des pressions indues et à des opportunités de corruption »⁽⁴⁴⁾.

En outre, lorsqu'elle est poussée trop loin, lorsqu'il manque l'esprit amiable et la volonté de s'entraider, la technique de la pression « saine » par les pairs (*naming and encouraging*)⁽⁴⁵⁾ peut se transformer en *naming and shaming*, appelée également technique de l'opprobre : le but y est de « montrer du doigt » les participants qui ne se conforment pas aux standards. Un tel développement porte sans doute préjudice à la collaboration et la coopération internationales et contrevient, dans ce sens, aux buts mêmes du mécanisme d'examen par les pairs en droit international, fondé sur la confiance et le respect mutuels.

On voit donc que la pression par les pairs est non seulement un mécanisme et une technique, mais représente également une véritable sanction : le blâme, la « désapprobation sociale »⁽⁴⁶⁾ ou encore la sanction par l'image⁽⁴⁷⁾. Cette dernière ne constitue pas une sanction classique d'une force juridique obligatoire, mais forme bien une sanction « sociale » dont l'effectivité et la lourdeur peuvent être supérieures à celles des sanctions juridiques classiques⁽⁴⁸⁾. L'affirmation selon laquelle l'examen par les pairs est un mécanisme « doux » de mise en œuvre de normes qui n'implique pas de sanctions est donc à prendre avec une certaine réserve⁽⁴⁹⁾.

E. – Un processus de mise en œuvre, de contrôle et de création de droit

Il découle de ce qui précède que l'examen par les pairs est un processus à fonctions multiples. Il est d'abord un outil de mise en œuvre des standards internationaux⁽⁵⁰⁾. Dans ce sens, il intervient après l'établissement ou l'adoption de standards ou règles internationaux, typiquement par l'organisation internationale en question. Contrairement aux mécanismes de résolution de conflits internationaux, tels que les cours internationales, l'arbitrage international ou encore la médiation, l'examen par les pairs intervient *avant* que ne survienne un conflit⁽⁵¹⁾. D'ailleurs, lorsqu'il s'agit d'un domaine du droit administratif, de tels conflits ne peuvent surgir que rarement entre les États, dans la mesure où ces derniers s'engagent souvent à modifier leurs législations et pratiques internes. L'examen par les pairs est donc un outil préventif. Il « anticipe des problèmes futurs et vise à atteindre un consensus parmi les pays avant qu'un conflit surgisse »⁽⁵²⁾. Enfin, il se distingue d'autres mécanismes de suivi ou de mise en œuvre préventifs, tels que

(44) Rapport GRECO APCE (V. supra, note 2), n° 9.

(45) Dimitropoulos (V. supra, note 4), p. 334.

(46) *Ibid.*, p. 328.

(47) Van Waeyenberge (V. supra, note 18), p. 165 et s.

(48) Cassani (V. supra, note 15), p. 236.

(49) Dimitropoulos (V. supra, note 4), p. 332. Cf. égal. L. Boisson de Chazournes et M. Mbengue, *Suivi et contrôle*, in E. Lagrange et J.-M. Sorel (éd.), *Droit des organisations internationales*, Paris, LGDJ, 2013, p. 800-818, p. 818, qui parlent de « soft suivi et contrôle ».

(50) Boisson de Chazournes et Mbengue (V. supra, note 49), p. 805.

(51) *Ibid.*, p. 805.

(52) Dimitropoulos (V. supra, note 4), p. 312.

l'auto-évaluation⁽⁵³⁾ ou le système des rapports⁽⁵⁴⁾, par le fait que l'évaluation est effectuée par les pairs.

Lié étroitement à la mise en œuvre, l'examen par les pairs est également un outil de contrôle⁽⁵⁵⁾. Lors de l'évaluation et plus tard également lors de la procédure de conformité, les pairs s'assurent de la bonne mise en œuvre des standards internationaux. En cas de non-conformité, l'organisation internationale peut le constater publiquement et ainsi sanctionner le pays. La surveillance des pays peut s'opérer notamment à travers des listes ou classements. Dans ce sens les organisations internationales assument une mission de « monitoring global »⁽⁵⁶⁾.

Enfin, l'examen par les pairs peut également être considéré comme un processus de création du droit. Les normes pertinentes, souvent générales et vagues, sont concrétisées tant lors de l'élaboration du questionnaire que lors de l'établissement des rapports d'évaluation. En effet, les questionnaires présentent un degré de détails largement supérieur par rapport aux documents de base au point que l'on peut les qualifier d'ordonnances ou de règlements d'exécution. L'effort d'interprétation et d'explicitation par l'organe élaborant les questionnaires – le plus souvent le secrétariat – et par les évaluateurs rédigeant les rapports d'évaluation doit donc à notre avis être qualifié de création du droit. En outre, de la confrontation des principes, standards ou règles internationaux avec les pratiques nationales naît un ensemble de règles plus précises et cohérentes – les bonnes pratiques – qui sont, le cas échéant, inscrites dans de nouveaux documents au niveau international⁽⁵⁷⁾.

L'examen par les pairs instaure donc un processus circulaire et continu de mise en œuvre, de contrôle et de création du droit.

III. – La légitimité procédurale de l'examen par les pairs

A. – La nécessité de légitimation

L'émergence de nouvelles formes de gouvernance internationale soulève la question de leur légitimité⁽⁵⁸⁾. Par légitimité on entend la « conformité d'une institution à une norme supérieure juridique ou éthique, ressentie comme fondamentale par la collectivité qui fait accepter moralement et politiquement l'autorité de cette institution »⁽⁵⁹⁾. Dans la mesure où plusieurs normes supérieures et fondamentales existent en droit international, en droit interne, voire en droit global, une institution, en l'espèce l'examen par les pairs, dispose en principe de plus d'une source de légitimité. On peut distinguer notamment la légitimité substantielle, la

(53) *Ibid.*, p. 314 et s.

(54) Boisson de Chazournes et Mbengue (*V. supra*, note 49), p. 814.

(55) Cf. pour la qualification d'un outil de contrôle, Boisson de Chazournes et Mbengue (*V. supra*, note 49), p. 803 et s.

(56) B. Frydman, *Comment penser le droit global ?*, in J.-Y. Chérot et B. Frydman (éd.) (*V. supra*, note 3), p. 17-48, p. 39 ; Dimitropoulos (*V. supra*, note 4), p. 322.

(57) Cf. à ce propos égal. Wolfrum (*V. supra*, note 29), p. 18. Note CNUCED (*V. supra*, note 17), p. 3 ; Pagani (*V. supra*, note 11), p. 10 ; Dimitropoulos (*V. supra*, note 4), p. 317.

(58) Wolfrum (*V. supra*, note 29), p. 10. – A. Buchanan et R. O. Keohane, *The Legitimacy of Global Governance Institutions*, in R. Wolfrum et V. Röben (éd.), *Legitimacy in International Law*, Berlin, Springer, 2008, p. 25-62, p. 27.

(59) G. Cornu (éd.), *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 10^e éd. 2014, p. 603.

légitimité par les résultats et la légitimité procédurale⁽⁶⁰⁾. La pondération et l'importance des différents types de légitimité peuvent varier selon le domaine concerné, les normes évaluées ou encore les acteurs impliqués⁽⁶¹⁾ ; certains aspects du processus relèvent, en outre, de plus d'un type de légitimité. Dans l'analyse qui suit, nous nous concentrerons sur la légitimité procédurale.

B. – Les principes procéduraux globaux comme cadre de référence de la légitimité procédurale

En droit interne, un processus respectant notamment les principes de démocratie, de l'État de droit et de transparence est réputé légitime quant à sa procédure. Selon plusieurs auteurs, le même rapport peut être établi au niveau international : la conformité des processus internationaux, notamment ceux s'inscrivant dans le nouveau contexte de droit international, aux principes procéduraux globaux contribue à la légitimité procédurale de ces processus⁽⁶²⁾. Le degré de légitimité nécessaire et la mise en œuvre concrète des principes dépendraient par ailleurs du mécanisme examiné et de ses éléments caractéristiques⁽⁶³⁾.

Les principes administratifs globaux ont été développés en référence aux divers droits administratifs nationaux, voire en les recopiant tout simplement⁽⁶⁴⁾. Ces principes constitueraient la principale raison d'être du droit administratif global : « c'est en effet en raison du besoin constaté d'encadrement de pratiques et de phénomènes nouveaux au moyen de règles procédurales qu'a été ressenti le besoin de mise en évidence d'un droit administratif global »⁽⁶⁵⁾. Font notamment partie des principes administratifs globaux, habituellement formulés en anglais, l'*accountability*, la *publicity*, la *transparency*, la *participation*, l'*accessibility*, la *legality* et le *due process of law*⁽⁶⁶⁾.

Notons que certaines organisations internationales ou autres acteurs globaux ont intégré progressivement les aspects procéduraux de ces principes dans leurs mécanismes et processus⁽⁶⁷⁾. De nombreux autres peinent cependant à se conformer à ces standards. Or, ce sont paradoxalement souvent ces mêmes organisations et autres acteurs globaux qui s'engagent en faveur du respect de ces principes auprès des États⁽⁶⁸⁾ : « Many reviewing bodies require national authorities to ensure transparency, openness and participation, but are themselves neither transparent nor open, and do

(60) Wolfrum (V. *supra*, note 29), p. 6 et s.

(61) L. Boisson de Chazournes et E. Fromageau, *Le mécanisme de sanction de la Banque mondiale contre la fraude et la corruption : le droit administratif global comme outil d'élaboration et de consolidation d'une procédure*, in C. Bories (éd.) (V. *supra*, note 3), p. 255-269, p. 269.

(62) Boisson de Chazournes et Fromageau (V. *supra*, note 61), p. 268. – B. Kingsbury et L. Casini, *Global Administrative Law Dimensions of International Organizations Law : International Organizations Law Review* 2009, p. 319-358, p. 324.

(63) Boisson de Chazournes et Fromageau (V. *supra*, note 61), p. 269.

(64) Kingsbury et Casini (V. *supra*, note 62), p. 331 ; Bories (V. *supra*, note 3), p. 41 et 55. – S. Cassese et E. D'Alterio, *Introduction : the development of Global Administrative Law*, in S. Cassese (éd.), *Research Handbook on Global Administrative Law*, Cheltenham, Edward Elgar, 2016, p. 1-21, p. 3.

(65) Bories (V. *supra*, note 3), p. 53. Cf. égal. Boisson de Chazournes et Fromageau (V. *supra*, note 61), p. 262. – Kingsbury et Casini (V. *supra*, note 62), p. 333.

(66) Bories (V. *supra*, note 3), p. 54, et en particulier les notes de bas de page 129 à 138 pour les définitions des principes.

(67) Cf. l'exemple de la Banque mondiale chez Boisson de Chazournes et Fromageau (V. *supra*, note 61), p. 255 et s.

(68) Cassese et D'Alterio (V. *supra*, note 64), p. 8. Pour le CAFI, cf. Cassani (V. *supra*, note 15), p. 239.

not provide full hearings »⁽⁶⁹⁾. D'aucuns ont même observé que les acteurs globaux agissent de manière générale « in an essentially close and opaque manner »⁽⁷⁰⁾. Enfin, à propos de la légitimité de la méthode ouverte de coordination (MOC), il a été dit qu'« à l'évidence, la coordination entre experts au sein de réseaux plus ou moins obscurs n'est pas la forme de légitimation la plus achevée qui puisse se concevoir (...) »⁽⁷¹⁾.

C. – L'application des principes procéduraux globaux à l'examen par les pairs

Sans plus nous prononcer sur le fondement des principes procéduraux dans le droit international public, droit administratif global, voire droit constitutionnel global⁽⁷²⁾, nous appliquerons dans ce qui suit les principes procéduraux globaux à l'examen par les pairs, en utilisant leur dénomination française. En dépit de la grande variété de modalités des examens par les pairs, les éléments procéduraux suivants sont à notre avis particulièrement importants : la légalité de la procédure (*legality*), l'objectivité et l'intégrité des acteurs impliqués, notamment ceux procédant à l'évaluation et ceux qui infligent les sanctions (*accountability*) et la transparence (*transparency*). Alors que nous mettrons l'accent sur ces trois points, nous mentionnerons également le droit d'être entendu du pays soumis à l'évaluation (*due process of law*) et le principe de la participation démocratique au processus (*participation*).

1° La légalité de la procédure

Le déroulement ainsi que le contenu des évaluations doivent être prévisibles pour les États qui s'engagent dans un processus d'examen par les pairs⁽⁷³⁾. Il convient de réglementer, si possible dans un acte disposant d'une certaine légitimité démocratique, les différentes étapes de procédure et les sanctions qu'encourent les États en cas de non-conformité. Les pratiques informelles doivent être codifiées au fur et à mesure qu'elles se développent⁽⁷⁴⁾. En outre, ce même acte doit contenir des précisions sur le contenu de l'examen, c'est-à-dire les documents sur la base desquels les pays sont évalués. Une fois que la procédure ainsi que le contenu de l'évaluation sont établis, le principe de légalité exige en outre que l'organisme international s'y tienne et ne dépasse pas les limites prévues par les actes pertinents⁽⁷⁵⁾. Enfin, les documents sur la base desquels l'évaluation est effectuée doivent, également, disposer d'une certaine légitimité démocratique.

2° La transparence de la procédure

Il sied de garantir ensuite un haut niveau de transparence de toutes les étapes du processus et, lorsque les modalités concrètes s'y prêtent, de permettre aux citoyens de participer au processus⁽⁷⁶⁾. En effet, une transparence accrue et la possibilité pour le public de participer au processus renforcent la légitimité de ce dernier : plus le

(69) Cassese et D'Alterio (V. *supra*, note 64), p. 9.

(70) Citation reprise chez Cassese et D'Alterio (V. *supra*, note 64), p. 8.

(71) Dehousse (V. *supra*, note 24), p. 346.

(72) Borjes (V. *supra*, note 3), p. 55 s.

(73) Wolfrum (V. *supra*, note 29), p. 6.

(74) Pagani (V. *supra*, note 11), p. 11.

(75) Wolfrum (V. *supra*, note 29), p. 23 ; Buchanan et Keohane (V. *supra*, note 58), p. 47 et s.

(76) Dimitropoulos (V. *supra*, note 4), p. 338.

public est informé du processus, plus les informations sont disponibles à son égard, plus le processus est accepté par les autorités nationales et par les destinataires des mesures introduites⁽⁷⁷⁾. Il convient donc de rendre transparents notamment le déroulement et le contenu de la procédure d'examen, la procédure de sélection des équipes d'évaluation et leur composition, ou encore les rapports d'évaluation, finaux ou intermédiaires.

3° L'objectivité et l'intégrité des acteurs impliqués

Enfin, les acteurs impliqués dans l'examen par les pairs doivent présenter un certain niveau d'objectivité et d'intégrité⁽⁷⁸⁾. Pour les évaluateurs, cela dépend entre autres de la procédure de sélection, qui est l'un des moments les plus délicats du processus. Ce sont en effet les évaluateurs qui procèdent à l'évaluation et établissent les projets de rapports d'évaluation et de rapports de conformité. Les évaluateurs doivent – selon la logique de base du processus – provenir des autres États, des pairs. Il convient cependant, au-delà de cette exigence, de prévoir des critères de sélection, afin de garantir qu'ils disposent des compétences techniques et professionnelles adéquates pour effectuer l'examen⁽⁷⁹⁾. Il convient également de définir le rôle et la fonction des évaluateurs ; agissent-ils au nom de leur pays d'origine, au nom de l'organisation sous l'égide de laquelle l'examen a lieu, ou encore en leur propre nom ? En outre, l'organisation internationale devrait prévoir des règles de comportement, par exemple sous forme de code de conduite, afin de promouvoir l'objectivité et l'intégrité des évaluateurs⁽⁸⁰⁾. En effet, tant un évaluateur non instruit qu'un évaluateur corrompu porte atteinte à la légitimité du processus⁽⁸¹⁾. Enfin, les mesures pour garantir l'objectivité et l'intégrité s'imposent également aux autres acteurs impliqués, notamment le secrétariat et les personnes siégeant à la séance plénière, organes qui jouent un rôle important dans le processus d'examen par les pairs⁽⁸²⁾. Ajoutons que ces mesures sont d'autant plus importantes que le domaine examiné est politisé⁽⁸³⁾.

IV. – La légitimité procédurale de l'examen par les pairs du GRECO

A. – L'examen par les pairs du GRECO

1° La création et le but du GRECO

En 1999, dix-sept pays membres du Conseil de l'Europe ont établi le GRECO, institution spécialisée dans la lutte contre la corruption⁽⁸⁴⁾. Il a comme but « d'améliorer la capacité de ses membres à lutter contre la corruption en veillant à la mise

(77) Cf. Dimitropoulos (V. *supra*, note 4), p. 316.

(78) Pagani (V. *supra*, note 11), p. 14 ; Dimitropoulos (V. *supra*, note 4), p. 339. Cf. égal. Buchanan et Keohane (V. *supra*, note 58), p. 49.

(79) Dimitropoulos (V. *supra*, note 4), p. 336 et s.

(80) Pagani (V. *supra*, note 11), p. 11 ; Virelli (V. *supra*, note 13), p. 741.

(81) Cassani (V. *supra*, note 15), p. 239 ; Dimitropoulos (V. *supra*, note 4), p. 336.

(82) Dimitropoulos (V. *supra*, note 4), p. 337 ; Pagani (V. *supra*, note 11), p. 11.

(83) Dimitropoulos (V. *supra*, note 4), p. 319 et s. et 337.

(84) Rés. (99) 5 instituant le Groupe d'États contre la Corruption (GRECO), 1^{er} mai 1999.

en œuvre des engagements qu'ils ont pris dans ce domaine, par le biais d'un processus dynamique et de pression mutuelles »⁽⁸⁵⁾. L'adhésion au GRECO est automatique pour les États parties à la Convention pénale ou la Convention civile contre la corruption⁽⁸⁶⁾. Le GRECO compte aujourd'hui les quarante-sept États membres du Conseil de l'Europe ainsi que la Biélorussie et les États-Unis. Le GRECO est composé de plusieurs organes : la séance plénière (« le GRECO »), le bureau, le Comité Statutaire et le Secrétariat⁽⁸⁷⁾.

2° La procédure d'évaluation

La procédure d'évaluation des États membres est divisée en cycles. Un cycle d'évaluation « est une période dont la durée est fixée par le GRECO, au cours de laquelle une procédure d'évaluation est conduite pour apprécier le respect, par les membres »⁽⁸⁸⁾, des principes et dispositions sélectionnés à cette fin. Le GRECO décide des thèmes sur proposition du bureau⁽⁸⁹⁾. Un cycle d'évaluation peut porter sur l'« un ou plusieurs des principes directeurs de la Résolution 97 (24)⁽⁹⁰⁾, une ou plusieurs dispositions de la Convention Pénale sur la corruption (...), une ou plusieurs dispositions de la Convention Civile sur la Corruption (...) et/ou une ou plusieurs dispositions de tout autre instrument juridique international adopté en application du Programme d'Action contre la Corruption »⁽⁹¹⁾.

Lors de son adhésion, chaque État membre fournit au GRECO une liste comprenant un maximum de cinq experts qui soient en mesure d'exercer la fonction d'évaluateur⁽⁹²⁾. La procédure de sélection des experts n'est pas prévue par le Statut ; chaque pays décide donc lui-même comment procéder au choix des experts (nomination, élection, etc.). Pour chaque cycle d'évaluation et pour chaque pays évalué, le GRECO nomme, sur la base des listes d'experts et sur proposition du bureau, une équipe d'évaluation composée généralement de deux à quatre experts⁽⁹³⁾. Avant l'approbation par le GRECO de la composition de l'équipe d'évaluation, qui peut exceptionnellement inclure également un expert scientifique, le pays soumis à l'évaluation peut exprimer son avis⁽⁹⁴⁾. Si le GRECO estime que l'avis d'un pays s'opposant à l'un ou plusieurs des experts est fondé, il propose des alternatives.

La procédure d'évaluation se déroule en trois phases. Au cours de la phase préparatoire, outre la décision sur les équipes d'évaluation précédemment décrite, les pays sont tenus de remplir un questionnaire, auparavant adopté par le GRECO, et de le retourner

(85) Statut du GRECO, art. 1^{er}, annexe à la Résolution (99) 5 instituant le Groupe d'État contre la Corruption (GRECO), 1^{er} mai 1999.

(86) STE 173 et STE 174. Cf. Statut du GRECO, art. 4, al. 3 (V. *supra*, note 85).

(87) Cf. pour la séance plénière les articles 7 et 8, alinéas 1, 3 et 5 du Statut du GRECO (V. *supra*, note 85), pour le bureau l'article 9, alinéas 1, 2 et 3 du Statut du GRECO (V. *supra*, note 85), et pour le Comité Statutaire et le Secrétariat l'article 18, alinéas 1 à 4 et l'article 19 du Statut du GRECO (V. *supra*, note 85) et l'article 10 du Règlement intérieur du GRECO, version du 23 juin 2017 (GRECO[2017]13).

(88) Statut du GRECO, art. 10, al. 2 (V. *supra*, note 85).

(89) Statut du GRECO, art. 10, al. 3 (V. *supra*, note 85).

(90) Rés. (97) 24 portant les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption, adoptée par le Comité des Ministres le 6 novembre 1997.

(91) Règl. intérieur, art. 23, al. 2 (V. *supra*, note 87).

(92) Statut du GRECO, art. 10, al. 4 (V. *supra*, note 85).

(93) Statut du GRECO, art. 12, al. 1 (V. *supra*, note 85).

(94) Règl. intérieur, art. 26, al. 2 et 3 (V. *supra*, note 87).

au Secrétariat⁽⁹⁵⁾. Les questionnaires contiennent tant des questions très spécifiques relatives aux dispositions et sujets évalués que des questions plus générales relatives au système gouvernemental⁽⁹⁶⁾. Comme expliqué plus haut, ces questionnaires peuvent être considérés comme des ordonnances d'exécution. Le Secrétariat prépare ensuite, sur la base des réponses au questionnaire, un projet de la partie descriptive du rapport d'évaluation et le soumet aux experts au plus tard un mois avant la visite⁽⁹⁷⁾.

La visite dans le pays soumis à l'évaluation par l'équipe d'évaluation lors de la deuxième phase n'est pas obligatoire selon le Statut ; elle est cependant la règle en pratique. La visite dure en principe quatre jours au plus. Elle est précédée par une réunion préparatoire entre les experts de l'équipe et le secrétariat et s'achève par une réunion de clôture entre ces mêmes personnes⁽⁹⁸⁾. Les frais de voyage et de séjour sont couverts par le budget du GRECO⁽⁹⁹⁾.

Enfin, la troisième phase consiste en l'élaboration et l'adoption du rapport d'évaluation. Sur la base des informations recueillies lors des deux premières phases et en tenant compte des commentaires du pays évalué relatifs à l'avant-projet de rapport, l'équipe d'évaluation établit un rapport d'évaluation « sur l'état de la législation et de la pratique relatives aux dispositions sélectionnées »⁽¹⁰⁰⁾. Le rapport d'évaluation contient une partie descriptive, une partie analytique contenant des observations et généralement un nombre important de recommandations. Le rapport est ensuite transmis au GRECO et soumis aux débats en séance plénière⁽¹⁰¹⁾. À ce moment du processus d'évaluation, l'État membre évalué a l'occasion de commenter, oralement ou par écrit, le projet de rapport⁽¹⁰²⁾. À l'issue des débats, le GRECO adopte le rapport d'évaluation, avec ou sans amendements⁽¹⁰³⁾.

Les divers rapports, y compris les informations recueillies lors de la visite et les réponses aux questionnaires, sont en principe confidentiels. La grande majorité des pays donnent cependant leur accord à la publication des rapports sur le site Internet du GRECO⁽¹⁰⁴⁾. En l'absence de l'accord à la publication, le GRECO peut publier un résumé du rapport d'évaluation et des rapports de conformité⁽¹⁰⁵⁾.

3° La procédure de conformité

Le processus d'évaluation ne prend pas fin avec l'adoption des rapports d'évaluation, mais est suivi d'un processus de mise en œuvre des recommandations émises par le GRECO. Dans la mesure où tous les rapports d'évaluation

(95) Statut du GRECO, art. 11 (V. *supra*, note 85).

(96) Cf. les questionnaires sur le site web du GRECO (coe.int/fr/web/greco : Évaluations).

(97) Règl. intérieur, art. 28, al. 2 (V. *supra*, note 87).

(98) Règl. intérieur, art. 27, al. 5 et 7 (V. *supra*, note 87).

(99) Statut du GRECO, art. 12, al. 3 et art. 13, al. 5 (V. *supra*, note 85).

(100) Statut du GRECO, art. 14, al. 1 et 2 (V. *supra*, note 85). Cf. égal. Règl. intérieur, art. 28 (V. *supra*, note 87).

(101) Statut du GRECO, art. 14, al. 3 et art. 15, al. 1 (V. *supra*, note 85).

(102) Statut du GRECO, art. 14, al. 2 (V. *supra*, note 85).

(103) Statut du GRECO, art. 15, al. 3 (V. *supra*, note 85).

(104) Cf. coe.int/fr/web/greco : Évaluations. Il ressort des tableaux des rapports que notamment la Biélorussie, la Hongrie, la Russie et le Liechtenstein n'ont pas donné l'accord à la publication d'une partie des rapports.

(105) Règl. intérieur, art. 35, al. 2 (V. *supra*, note 87).

contiennent des recommandations, tous les pays sont soumis en pratique à la procédure de conformité. Cette dernière n'est pas prévue par le Statut du GRECO ; le Règlement intérieur contient cependant de nombreux détails à son égard. Ainsi, les pays sont tenus de présenter au GRECO un rapport de situation (RS 1) indiquant les mesures prises. Le GRECO nomme alors une deuxième équipe d'évaluation, cette fois-ci composée de deux membres du GRECO, étant précisé que la sélection se fait selon des critères « tels que l'implication dans la première évaluation (en tant qu'évaluateur ou intervenant) et la similitude des systèmes juridiques ou la proximité géographique avec le membre évalué »⁽¹⁰⁶⁾. Cette deuxième équipe d'évaluation doit ensuite établir un rapport dans lequel elle précise si le membre a mis en œuvre les recommandations ou non. Ce rapport de conformité (RC 1) est soumis à la réunion plénière et ensuite adopté par celle-ci.

Dans le cas où le rapport de conformité aboutit à la conclusion qu'une ou plusieurs des recommandations n'ont que partiellement ou pas été mises en œuvre, le GRECO peut inviter le membre à soumettre un deuxième rapport de situation (RS 2)⁽¹⁰⁷⁾. Les mêmes rapporteurs établissent alors un deuxième rapport de conformité (RC 2). L'adoption de ce deuxième rapport de conformité met en principe un terme à la procédure, sauf dans les cas où l'un des rapports de conformité arrive à la conclusion que la mise en conformité avec les recommandations est « globalement insuffisante ». Dans ce cas, le GRECO peut prendre les mesures prévues à l'article 32 du Règlement intérieur⁽¹⁰⁸⁾. Notons que lors du troisième cycle d'évaluation, le GRECO a jugé pour plus de la moitié des pays évalués que la mise en conformité avec les recommandations était « globalement insuffisante ». De plus, plus de deux tiers des pays étaient invités à soumettre des rapports intérimaires à plusieurs stades de la procédure de conformité⁽¹⁰⁹⁾.

L'article 32 du Règlement intérieur invite le pays à soumettre au GRECO un troisième rapport de situation dans un délai fixé par ce dernier⁽¹¹⁰⁾. Le GRECO adopte ensuite un *addendum* au RC 2. Lorsque le pays ne se conforme toujours pas aux recommandations, le GRECO applique l'une ou plusieurs des mesures suivantes⁽¹¹¹⁾. Il peut envoyer une lettre au chef de délégation du membre concerné, inviter le président du Comité Statutaire à envoyer une lettre au Représentant permanent du membre concerné ou encore inviter le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe à envoyer une lettre au ministre des Affaires étrangères en attirant l'attention des divers destinataires sur le non-respect des recommandations. Il peut également demander au membre concerné de recevoir une mission à haut niveau dans le pays⁽¹¹²⁾. Enfin, après avoir examiné l'effet des mesures prises, le GRECO publie

(106) Règl. intérieur, art. 31, al. 1 (V. *supra*, note 87).

(107) Règl. intérieur, art. 31 révisé, al. 8 (V. *supra*, note 87).

(108) Règl. intérieur, art. 31, al. 8.3, art. 31 révisé, al. 8.3 et art. 31 révisé bis, al. 10 (V. *supra*, note 87). Pour les procédures d'évaluation du cinquième cycle, un seuil précis a été introduit : lorsque deux tiers des recommandations sont mis en œuvre de façon satisfaisante, la procédure de conformité prend fin.

(109) Cf. le tableau des rapports sous coe.int/fr/web/greco : Évaluations.

(110) Art. 32, al. 2 i) et art. 32 révisé, al. 2 i). À partir du cinquième cycle, le délai a été fixé à douze mois.

(111) Règl. intérieur, art. 32, al. 2 ii) et art. 32 révisé, al. 2 ii) (V. *supra*, note 87).

(112) Règl. intérieur, art. 32, al. 2 iii) et art. 32 révisé, al. 2 iii) (V. *supra*, note 87).

un constat de non-conformité, qui peut être suivi, le cas échéant, par une déclaration publique sur le non-respect des recommandations par le Comité Statutaire⁽¹¹³⁾.

Représentation graphique de la procédure d'évaluation et de la procédure de conformité

	GRECO	PAYS SOUMIS À L'ÉVALUATION
ÉVALUATION		
	Sélection de l'équipe d'évaluation	Remplir le questionnaire
	Visite par l'équipe d'évaluation	Organiser la visite
	Élaboration et adoption du rapport d'évaluation	
PROCÉDURE DE CONFORMITÉ (EN CAS DE RECOMMANDATIONS)		
		Rapport de situation 1
	Rapport de conformité 1	
		Rapport de situation 2
	Rapport de conformité 2	
SI MISE EN ŒUVRE « GLOBALEMENT INSUFFISANTE »		
		Rapport sur les progrès
	<i>Addendum</i> au rapport de conformité 2	
	Lettre au chef de délégation, au représentant du pays auprès du Conseil de l'Europe ou au ministre des Affaires étrangères	
	Visite dans le pays d'une mission à haut niveau	
	Constat de non-conformité par le GRECO	
	Déclaration publique par le Comité Statutaire	

B. – La conformité de l'examen par les pairs du GRECO aux principes procéduraux globaux

Comme expliqué plus haut, les principes procéduraux globaux constituent notre cadre de référence pour analyser la légitimité procédurale de l'examen par les pairs du GRECO. De manière générale, nous pouvons constater que celui-ci est conforme aux principes procéduraux globaux à plusieurs égards : le processus est prévu dans les

(113) Règl. intérieur, art. 32, al. 2 iv) et art. 32 révisé, al. 2 iv) (V. *supra*, note 87).

grandes lignes dans le Statut, les pays évalués ont la possibilité de s'exprimer au sujet du rapport d'évaluation et les recommandations adressées aux pays sont accompagnées d'une motivation écrite. Néanmoins, la légitimité procédurale de l'examen par les pairs du GRECO peut à notre avis être renforcée ; nous examinerons dans ce qui suit l'interprétation extensive du Statut par rapport aux thèmes évalués, la prolongation progressive de la procédure de conformité, la sélection des évaluateurs, leur objectivité et intégrité, ainsi que l'objectivité et l'intégrité des autres acteurs.

1° L'interprétation extensive des thèmes évalués

Nous avons vu qu'au sens du Statut du GRECO, les cycles d'évaluation doivent se rapporter à des principes directeurs inscrits dans la Résolution (97) 24⁽¹¹⁴⁾, des dispositions des deux conventions sur la corruption ou des dispositions d'autres instruments juridiques.

Il convient tout d'abord de s'interroger sur la portée des termes « autre instrument juridique international ». Dans la mesure où un tel instrument est adopté en application du Programme d'Action contre la Corruption, on peut retenir qu'il doit s'agir d'un instrument du Conseil de l'Europe. En outre, au sens de l'article 12, alinéa 1^{er} du Statut du GRECO, un État doit pouvoir être « Partie » à un tel instrument. Dès lors qu'un pays ne peut faire partie d'une recommandation ou d'un autre document de *soft law*, les termes « autre instrument juridique » visent donc des conventions internationales conclues sous l'égide du Conseil de l'Europe conformément au Programme d'Action contre la Corruption. Pour l'instant le seul acte faisant partie de cette catégorie est le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption⁽¹¹⁵⁾.

En pratique, les cycles d'évaluation ne se rapportent cependant pas exclusivement aux principes directeurs et aux dispositions des conventions ; parfois, ils se rapportent même exclusivement à d'autres documents, tels que des recommandations, résolutions ou autres actes de *soft law* du Conseil de l'Europe, d'actes de droit dur ou de *soft law* d'autres organisations internationales, voire à des documents d'ONG.

Les thèmes des cycles d'évaluations du GRECO

CYCLE	THÈME
Premier cycle d'évaluation, lancé en 2000	Principes directeurs 3 (indépendance des personnes chargées de lutter contre la corruption), 6 (immunité) et 7 (spécialisation des personnes chargées de lutter contre la corruption).
Deuxième cycle d'évaluation, lancé en 2003	Principes directeurs 4 (saisie/confiscation des produits de la corruption), 5 (personnes morales), 8 (législation fiscale), 9 (organisation et processus décisionnels), 10 (droits et devoirs des agents publics) et 19 (liens avec la criminalité organisée) ainsi que les articles 13, 14, 18, 19 et 23 de la convention pénale sur la corruption.

(114) Rés. (97) 24 portant les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption, adoptée par le Comité des Ministres le 6 novembre 1997.

(115) Du 15 mai 2003, STE 191.

CYCLE	THÈME
Troisième cycle d'évaluation, lancé en 2007	<p>Première partie : Principe directeur 2 (incrimination de la corruption), les articles 1 à 12, 15, 17 et 19 de la Convention pénale ainsi que les articles 1 à 6 du Protocole additionnel à la Convention pénale.</p> <p>Deuxième partie : Principe directeur 15 (financement des partis politiques) et la Recommandation (2003) 4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales.</p>
Quatrième cycle d'évaluation, lancé en 2012	<p>Prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs.</p> <p>Ce cycle ne se rapporte pas à un principe directeur ou des dispositions des deux conventions ; le GRECO renvoie plutôt à une longue liste de « textes de références » servant de base à l'évaluation.</p> <p>Outre plusieurs résolutions, recommandations et rapports explicatifs des divers organes du Conseil de l'Europe, on y trouve également des actes de <i>soft law</i> d'autres organisations internationales et des documents d'ONG, telles que <i>Transparency International</i>, l'Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption (GOPAC) ou l'Association internationale des Procureurs et Poursuivants (AIDP).</p>
Cinquième cycle d'évaluation, lancé en 2017	<p>Prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux.</p> <p>De nouveau, le GRECO procède à l'évaluation sur la base d'une longue liste de « textes de références ». On y trouve des recommandations de l'OCDE et des Nations unies, ainsi que des documents du <i>Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces</i> (DCAF), d'Interpol ainsi que de l'organisation <i>European Partners against Corruption/European contact-point network against corruption</i> (EPAC/EACN).</p>

L'analyse des thèmes des cinq cycles d'évaluation révèle que c'est à partir du quatrième cycle que les thèmes ne se rapportent plus exclusivement aux principes directeurs et aux dispositions des deux conventions sur la corruption ; il s'agit donc d'une évolution des dix dernières années. Le critère qui semble désormais prévaloir est le lien, très général, d'une thématique avec la lutte contre la corruption. Cette interprétation extensive, considérée comme « innovante et multidisciplinaire »⁽¹¹⁶⁾ par le GRECO, peut contribuer à la promotion des standards internationaux en matière de lutte contre la corruption⁽¹¹⁷⁾ ; toutefois, une telle pratique est à notre avis délicate à la lumière des principes de la légalité, de la participation et de la transparence⁽¹¹⁸⁾.

Quant à la conformité de cette interprétation large du Statut au principe de la légalité, nous devons constater qu'elle n'est prévue ni par le Statut ni par le

(116) Cf. le questionnaire n° 4 (coe.int/fr/web/greco : Évaluations).

(117) Cassese et D'Alterio (V. *supra*, note 64), p. 9.

(118) Cf. au sujet d'une interprétation extensive de leurs mandats par les organisations internationales, Wolfrum (V. *supra*, note 29), p. 21 et 23.

Règlement intérieur du GRECO. En effet, ces derniers prévoient une liste exhaustive de documents pouvant servir de base aux examens d'évaluation ; les actes de *soft law* susmentionnés n'y figurent pas. La pratique établie par le GRECO au cours des dernières dix années constitue donc une déviation de la lettre du Statut et du Règlement intérieur du GRECO. Il en découle pour les États membres qu'ils ne peuvent pas savoir, à la seule lecture des textes, sur quels sujets ils seront évalués dans le futur.

On peut admettre qu'une interprétation moins littérale et plus téléologique des deux textes pourrait le cas échéant aboutir à la conclusion que les recommandations ou résolutions du Conseil de l'Europe, c'est-à-dire de l'organisation internationale sous l'égide de laquelle opère le GRECO, peuvent servir de base aux évaluations. En effet, ces dernières concrétisent souvent les principes directeurs. C'est par exemple le cas de la deuxième partie du troisième cycle d'évaluation qui portait sur le financement des partis. La *Recommandation (2003) 4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales* est essentiellement une mise en œuvre du principe directeur n° 15⁽¹¹⁹⁾. Il en va cependant différemment des documents issus d'autres organisations internationales et des documents des ONG. Admettre que ces documents peuvent servir de base aux examens d'évaluation serait non seulement contraire à la lettre du Statut et du Règlement du GRECO, mais également au but du GRECO qui vise la mise en œuvre de ses propres actes. Nous pouvons donc conclure que l'interprétation à laquelle procède le GRECO dans le choix des sujets d'évaluation est trop extensive, en ce que le GRECO s'arroge des pouvoirs qui ne lui sont pas conférés par le Statut et le Règlement intérieur. Elle est donc contraire au principe de la légalité.

Dans cette perspective, il convient de mentionner également que cette évolution est discutable à la lumière du principe de la participation démocratique. Nous faisons ici référence au « déficit démocratique » des actes de *soft law* internationale⁽¹²⁰⁾, c'est-à-dire au fait que ces derniers ne sont pas signés et ratifiés par les pays concernés. En d'autres termes, les peuples de ces pays n'ont jamais eu, ni directement, ni indirectement, leur mot à dire dans le processus d'adoption. Or, en utilisant comme base des examens d'évaluation des recommandations, résolutions et autres documents de *soft law*, le GRECO procède à la mise en œuvre et au contrôle de l'application de ces derniers. Nous avons vu que la non-conformité de la législation et de la pratique des pays évalués avec les standards internationaux peut entraîner des sanctions, qui sont, certes, des sanctions d'image et non juridiques, mais qui peuvent produire des effets importants. En d'autres termes, les pays se voient contraints, par la pression des pairs, de mettre en œuvre des actes de *soft law*, et seront sanctionnés en cas de non-conformité avec ces derniers ; la mise en conformité devient en pratique obligatoire⁽¹²¹⁾. Ce constat est particulièrement dérangeant lorsque le Parlement national, voire le peuple, s'est prononcé plusieurs fois sur le même sujet, mais dans le sens

(119) Il en va de même pour la *Recommandation (2000) 10 sur les codes de conduite pour les agents publics* et les principes directeurs n° 9 et 10 qui étaient au centre du deuxième cycle d'évaluation.

(120) V. not. Cassani (V. *supra*, note 15), p. 240. On désigne par *soft law* les règles juridiques qui n'ont pas de caractère obligatoire, cf. Cassani (V. *supra*, note 15), p. 235.

(121) Dimitropoulos (V. *supra*, note 4), p. 333.

contraire⁽¹²²⁾. Précisons néanmoins qu'en cas de transposition des actes de *soft law* en droit interne, les législateurs nationaux, voire le peuple, ont l'occasion de se prononcer sur ces actes et, le cas échéant, de les modifier. La marge de manœuvre des législateurs nationaux est cependant souvent minime, dans la mesure où les examens d'évaluation porteront sur la conformité du droit interne avec les standards internationaux⁽¹²³⁾. La légitimité démocratique des actes servant de base aux examens d'évaluation est encore amoindrie, voire entièrement absente, en ce qui concerne les documents de *soft law* d'autres organisations internationales – notamment si un pays membre du GRECO n'en fait pas partie – et les documents des ONG. En résumé, la pratique selon laquelle le GRECO procède à l'examen de conformité de la législation et la pratique internes des pays avec des actes de *soft law* du Conseil de l'Europe, d'autres organisations internationales et d'ONG est à notre avis également délicate à la lumière du principe de la participation démocratique.

S'agissant de la conformité de la nouvelle pratique au principe de la transparence, il convient de soulever plusieurs points délicats. Tout d'abord, bien que la liste de « textes de référence » sur lesquels se base le GRECO pour les quatrième et cinquième cycles d'évaluation soit accessible sur son site Internet, certains des textes ne le sont pas⁽¹²⁴⁾. Le GRECO ne met donc pas à disposition les textes sur la base desquels les pays sont évalués ; une personne intéressée doit se les procurer elle-même. Ensuite, certains de ces textes ne sont disponibles qu'en anglais⁽¹²⁵⁾. Or, selon le Règlement intérieur, les langues de travail du GRECO sont l'anglais et le français⁽¹²⁶⁾ ; tous les documents doivent être disponibles dans les deux langues, y compris les documents devant être examinés par le GRECO et les réponses aux questionnaires, ce qui peut engendrer des coûts de traduction importants pour les pays dont la langue officielle n'est ni l'anglais ni le français. Nous sommes donc face à une situation où le GRECO demande à ses États membres une traduction d'un nombre important de documents, mais ne procède pas à la traduction de textes qui sont censés servir de base à l'examen d'évaluation. Enfin, il existe également un certain manque de transparence en ce qui concerne les documents d'ONG qui servent de base à l'examen d'évaluation. En effet, tandis que les procédures d'adoption des actes de *soft law* par le Conseil de l'Europe ou d'autres grandes organisations internationales sont réglementées dans les documents de base de ces derniers, le processus d'adoption de documents par les ONG ne l'est, le cas échéant, pas. En outre, les sources de financement des ONG – et donc indirectement leur indépendance – et la répartition des pouvoirs au sein de ces dernières ne sont pas toujours transparentes.

En conclusion, la pratique du GRECO concernant le choix des sujets, du moins pour les quatrième et cinquième cycles d'évaluation, est à notre avis contraire aux principes de légalité et de transparence.

(122) Cf. le cas du financement des partis politiques en Suisse.

(123) Cf. Wolfrum (V. *supra*, note 29), p. 12.

(124) Cf. coe.int/fr/web/Greco : Évaluation / Quatrième cycle d'évaluation / Textes de référence.

(125) Par ex. le *Draft implementation guidelines for the Bangalore Principles of Judicial Conduct, contained in the report of the 6th meeting of the Judicial Integrity Group* (2010).

(126) Règl. intérieur, art. 14, al. 1 (V. *supra*, note 87).

2° La prolongation progressive de la procédure de conformité

Nous avons vu plus haut que la procédure d'évaluation est suivie d'une procédure de conformité qui est non seulement plus longue que la première, mais qui englobe également plusieurs étapes ainsi que deux, voire trois, évaluations supplémentaires. La procédure de conformité est avant tout prévue par le Règlement intérieur : on peut donc se poser la question de savoir si ce dernier est conforme au Statut sur ce point. À cette fin, il convient d'abord d'établir la hiérarchie entre les deux textes et ensuite d'analyser si les détails que contient le Règlement intérieur vont au-delà de ce que le Statut permet.

Le Statut du GRECO est le texte de base qui régit le GRECO. Il a été adopté à l'unanimité par les représentants au Comité des Ministres des pays fondateurs en 1999 et peut être amendé par le Comité Statutaire, par décision prise à l'unanimité⁽¹²⁷⁾. Il contient les normes fondamentales quant aux organes et au fonctionnement du GRECO. En revanche, le Règlement intérieur, adopté lors de la première réunion du GRECO en 1999, contient des normes d'exécution. Il peut être révisé par la séance plénière à la majorité des deux tiers des voix exprimées. Le Statut du GRECO est donc formellement et matériellement supérieur au Règlement intérieur ; par conséquent, le dernier doit être conforme au premier.

La procédure de conformité est réglementée avant tout par le Règlement intérieur. Le Statut du GRECO prévoit seulement la possibilité d'inclure des recommandations dans le rapport d'évaluation, d'adresser une « invitation » au pays de rendre compte des mesures prises pour se conformer à ces dernières, ainsi que de faire une déclaration publique en cas de non-conformité. Les nombreuses étapes de procédure analysées plus haut, notamment les rapports de situation 1 et 2, les rapports de conformité 1 et 2, les mesures prévues à l'article 32 du Règlement intérieur et le constat de non-conformité, sont donc prévues exclusivement par le Règlement intérieur. Notons que la première version du Règlement intérieur datant de 1999 contenait à peine plus de détails que le Statut au sujet de la procédure de conformité⁽¹²⁸⁾. C'est à travers de nombreuses révisions, la dernière datant de juin 2017, que la procédure de conformité a été toujours plus détaillée, en insérant notamment de nouvelles étapes. On peut donc observer que le GRECO, là encore, procède à une interprétation très large du Statut.

La prolongation de la procédure de conformité, notamment les étapes supplémentaires impliquant l'élaboration des rapports de situation et des rapports de conformité, a des conséquences pour les pays non seulement en termes d'organisation et de temps de travail, mais également au niveau des sanctions. En effet, si un pays ne se conforme pas aux standards internationaux, le GRECO le lui fait remarquer non pas une fois comme prévu dans le Statut, mais jusqu'à quatre fois. Si l'on part de l'idée que les divers rapports de conformité sont publics, cela augmente l'effet de la sanction par l'image.

Sans conclure à l'illégalité de la procédure de conformité, cette dernière mériterait à notre avis d'être inscrite dans le Statut du GRECO, pour bénéficier ainsi d'une légitimité supérieure.

(127) Statut GRECO, art. 20, al. 2 (V. *supra*, note 85).

(128) Cf. la première version du Règlement intérieur du GRECO de 1999 (disponible sur demande).

3° La sélection des évaluateurs et les garanties de leur objectivité et intégrité

Quant au choix des évaluateurs procédant aux examens d'évaluation du GRECO, nous pouvons identifier plusieurs points problématiques. Tout d'abord, comme mentionné plus haut, les États membres du GRECO mettent à disposition de ce dernier une liste contenant au maximum cinq experts qu'ils ont auparavant choisis selon leurs propres procédures. Or, si le choix de la procédure de sélection peut être laissé aux pays, il est du moins surprenant que ni le Statut ni le Règlement intérieur ne contiennent des critères matériels de sélection des évaluateurs, surnommés « experts ». En effet, on pourrait imaginer que ces textes exigent certaines conditions minimales pour être nommé expert – par exemple un nombre défini d'années d'expérience dans le secteur évalué (administration publique, ministère public, etc.) ou encore une formation pertinente (par ex. droit, sciences politiques, etc.) – ou qu'ils prévoient, au moins, l'obligation des personnes choisies de suivre une formation *ad hoc*. Actuellement, chaque pays est libre d'interpréter le terme expert à sa guise ; la réglementation ne garantit donc pas leur maîtrise du sujet. Cette absence de garantie est cependant partiellement compensée. D'une part, les équipes d'évaluations peuvent inclure des experts scientifiques – et donc des « vrais » experts – qui sont censés assister les évaluateurs avec leur expertise. D'autre part, le GRECO a mis à disposition pour le troisième et le cinquième cycle d'évaluation des aides pour les évaluateurs sous forme de guide et de lignes directrices⁽¹²⁹⁾. En outre, pour préparer les évaluateurs au cinquième cycle d'évaluation, un séminaire de formation de trois jours a été organisé⁽¹³⁰⁾.

Ensuite, ni le Statut ni le Règlement intérieur ne précisent selon quels critères les équipes d'évaluation sont composées. En effet, on ne sait pas si le GRECO procède par tirage au sort, s'il procède selon un système de roulement ou s'il compose les équipes selon des critères précis. L'absence de critères clairs de sélection est délicate non seulement à la lumière des principes d'objectivité et d'intégrité des experts, mais également au niveau de la transparence : cette phase du processus devrait à notre avis être plus transparente. En revanche, des critères de sélection des évaluateurs sont prévus en ce qui concerne la composition de l'équipe d'évaluation qui procède au contrôle de conformité sur la base des rapports de situation, qui ne correspond donc pas à l'équipe d'évaluation de base. Le Règlement intérieur prévoit que la sélection se fait selon des critères « tels que l'implication dans la première évaluation (en tant qu'évaluateur ou intervenant) et la similitude des systèmes juridiques ou la proximité géographique avec le membre évalué »⁽¹³¹⁾. Malgré la formulation peu claire de la disposition, il faut partir de l'idée que si une personne était impliquée dans la première évaluation et ressortit d'un pays disposant d'un système juridique similaire et qui est, en plus, géographiquement proche du pays évalué, elle a de bonnes chances d'être sélectionnée. Tandis que les critères de la proximité géographique et du système juridique similaire peuvent être pertinents, le critère de

(129) Disponibles sur le site web du GRECO (coe.int/fr/web/greco).

(130) Cf. le site web du GRECO (coe.int/fr/web/greco : Conférences).

(131) Règl. intérieur, art. 31, al. 1 (*V. supra*, note 87).

l'implication dans la procédure d'évaluation de base nous semble en revanche peu adéquat, dans la mesure où la personne concernée se sera peut-être déjà forgé une opinion et ne procédera pas à un véritable deuxième examen⁽¹³²⁾.

En outre, le pays soumis à l'évaluation devrait non seulement être entendu au sujet du choix de l'équipe d'évaluation, mais également disposer du droit de demander la récusation des membres de l'équipe. Au sens du Statut, le pays soumis à l'évaluation « peut exprimer son avis » à ce sujet, que le GRECO prend en compte s'il l'« estime (...) fondé ». Dans la mesure où il n'existe pas de voies de droit contre un refus du GRECO de prendre en compte l'avis du pays concerné, les pays ne disposent donc pas d'un véritable droit à une équipe d'évaluation objective et intègre⁽¹³³⁾. Ajoutons encore que ni le droit d'être entendu ni la récusation ne sont prévus lors de la sélection de deuxième équipe d'évaluation, responsable de l'élaboration des rapports de conformité.

Enfin, en ce qui concerne l'intégrité des experts, d'autres mesures garantissant cette dernière s'imposent. On peut notamment penser à l'édiction d'un code de conduite à l'intention des évaluateurs. Ce dernier pourrait contenir les règles de comportement de base, telles que l'interdiction d'accepter des cadeaux ou l'obligation d'annoncer les conflits d'intérêts. De telles mesures s'imposent d'autant plus que l'on se trouve en face du GRECO, organe spécialisé en matière de lutte contre la corruption : il serait ironique que le promoteur principal des mesures administratives anti-corruption ne les applique pas lui-même.

En définitive, plusieurs éléments du processus d'examen par les pairs du GRECO ne satisfont pas au principe d'objectivité et d'intégrité des évaluateurs et au principe de transparence. Cela est d'autant plus important dans le cas du GRECO que celui-ci comporte un caractère politique marqué.

4° L'objectivité et l'intégrité des autres acteurs impliqués

Il convient, à notre avis, de prévoir également des mesures garantissant l'objectivité et l'intégrité des autres membres des organes du GRECO. Le Bureau et le Secrétariat du GRECO ont tous les deux de nombreuses tâches décisives tout au long du processus ; ils préparent notamment l'ordre du jour des réunions, élaborent les questionnaires, proposent les thèmes des cycles d'évaluation, formulent des propositions sur la composition des équipes d'évaluations et établissent les projets de rapports. De même, les membres de la séance plénière ont un rôle crucial : ils adoptent les rapports d'évaluation et de conformité. Ils ont par ailleurs la possibilité d'apporter des modifications aux rapports, et notamment d'ajouter ou de supprimer des recommandations. Rappelons que dans l'affaire de corruption touchant l'Assemblée du Conseil de l'Europe, les cibles des tentatives de corruption n'étaient pas les évaluateurs, mais les

(132) En procédure administrative suisse, le fait d'avoir été impliqué dans une procédure similaire concernant le même litige peut constituer un motif de récusation (cf. par ex. l'arrêt du Tribunal fédéral suisse du 26 juin 2014, ATF 140 326, c. 5, 1 ss.).

(133) Il a été soutenu que des équipes d'évaluation plus larges permettraient de réduire le risque d'abus de pouvoir des nations plus puissantes, cf. Dimitropoulos (V. *supra*, note 4), p. 293. Des larges équipes peuvent cependant compliquer le processus et, de ce fait, réduire son effectivité.

parlementaires, c'est-à-dire les personnes qui procédaient à l'adoption des rapports contestés.

Dans ce sens, des mesures garantissant l'objectivité et l'intégrité des autres acteurs impliqués, et notamment les membres du Bureau, du Secrétariat ainsi que de la séance plénière, contribueraient à une plus forte légitimité du processus. L'adoption de règles de comportement à l'égard de ces personnes, notamment sous forme de code de conduite, devrait donc être envisagée.

V. – Conclusion

L'examen par les pairs en droit international est un processus comportant de nombreux avantages et produisant des effets positifs. Il réunit les pays autour d'un projet commun et contribue à l'instauration d'un dialogue continu entre ces derniers. Cependant, il convient de veiller à ce que ce processus dispose d'une légitimité procédurale adéquate. En effet, la légitimité procédurale du mécanisme d'examen par les pairs constitue peut-être l'un des « black and grey holes »⁽¹³⁴⁾ que présente (encore) le droit administratif global. La nécessité de légitimité procédurale de l'examen par les pairs est particulièrement importante en raison du régime des sanctions par l'image qui peut pousser les États à vouloir obtenir, par des moyens légaux ou illégaux, des bonnes évaluations. Le mécanisme est donc particulièrement exposé au risque de pressions indues et de corruption.

Les principes procéduraux globaux constituent le cadre de référence pour l'analyse de la légitimité procédurale de l'examen par les pairs. Cela implique notamment le fait d'établir dans un acte écrit la procédure de l'examen par les pairs à l'avance et de suivre cette dernière fidèlement, de garantir un haut niveau de transparence tout au long du processus ainsi que de garantir l'objectivité et l'intégrité des acteurs impliqués dans l'examen *via* l'établissement des critères de sélection et des règles de comportement. À travers notre analyse, nous avons constaté que l'examen par les pairs du GRECO n'est pas conforme à ces principes à tous les égards.

Dans la mesure où le mécanisme d'examen par les pairs est de plus en plus souvent utilisé par les organisations internationales, une légitimité plus solide au regard des principes procéduraux globaux servirait à sa longévité et son acceptation plus large par les divers acteurs impliqués.

(134) Cassese et D'Alterio (V. *supra*, note 64), p. 10.