



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 28.5.2003
COM(2003) 317 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL, AU PARLEMENT
EUROPÉEN ET AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN**

UNE POLITIQUE GLOBALE DE L'UE CONTRE LA CORRUPTION

Table des matières

1.	Introduction	3
2.	Terminologie	6
3.	engagement politique – une priorité.....	7
4.	Donner effet aux instruments de droit pénal	8
5.	Développement d'une culture anticorruption dans les institutions de l'UE.....	15
6.	Prévention de la corruption – Le marché unique et d'autres politiques internes.....	17
7.	Aspects extérieurs	21
8.	Conclusions	25

1. INTRODUCTION

L'article 29 du traité sur l'Union européenne mentionne la prévention de la corruption, organisée ou autre, et la lutte contre ce phénomène parmi les objectifs permettant la création et la préservation d'un espace européen de liberté, de sécurité et de justice grâce à une coopération judiciaire, policière et douanière plus étroite et au rapprochement, en tant que de besoin, des règles de droit pénal.

Dépassant le domaine de la pure répression, le Conseil, dans son **Programme d'action relatif à la criminalité organisée de 1997**¹, avait déjà plaidé en faveur d'une politique anticorruption globale, centrée principalement sur les mesures préventives et tenant compte des travaux accomplis dans d'autres enceintes internationales. Les États membres, le Conseil et la Commission avaient, en particulier, été invités à traiter tous les aspects liés au bon fonctionnement du marché intérieur et à d'autres politiques intérieures, ainsi qu'à l'aide et à la coopération extérieures.

Suivant cette orientation politique, la Commission a présenté la même année une **Communication au Conseil et au Parlement européen**² suggérant une série de mesures (interdiction de la déductibilité fiscale des pots-de-vin, règles concernant les procédures de passation des marchés publics, introduction de normes comptables et de contrôle des comptes, établissement d'une liste noire de sociétés coupables de corruption et mesures s'inscrivant dans le cadre de la politique communautaire d'aide et d'assistance extérieures) en vue de la formulation d'une stratégie anticorruption de l'UE tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de ses frontières.

Mettant à nouveau l'accent sur la coopération judiciaire en matière pénale, le **plan d'action du Conseil de Vienne de 1998**³ a désigné la corruption comme l'un des comportements criminels relevant de la criminalité organisée qui nécessitaient une action prioritaire. Celle-ci devait consister dans l'élaboration et l'adoption de mesures instaurant des règles minimales relatives aux éléments constitutifs de ce délit et des sanctions.

Lors du **Conseil européen de Tampere de 1999**, les chefs d'État ou de gouvernement ont entériné cette recommandation en mentionnant la corruption, dans le contexte de la criminalité financière, comme l'un des secteurs revêtant une importance particulière pour lesquels il faut rechercher des définitions, des incriminations et des sanctions communes.

¹ Programme d'action relatif à la criminalité organisée, adopté par le Conseil le 28 avril 1997, JO C 251 du 15.8.1997, p. 1.

² Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur une politique anticorruption de l'Union, adoptée par la Commission le 21 mai 1997, COM(97) 192 final.

³ Plan d'action du Conseil et de la Commission concernant les modalités optimales de mise en œuvre des dispositions du traité d'Amsterdam relatives à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, adopté par le Conseil le 3 décembre 1998, JO C 19 du 23.1.1999, p. 1.

Enfin, dans le droit fil du plan d'action de 1998 et des conclusions de Tampere, le document dit **Stratégie du millénaire sur la prévention et le contrôle de la criminalité organisée de mars 2000**⁴ a réitéré la nécessité d'instruments destinés à rapprocher les législations nationales et à développer une politique communautaire plus générale (c'est-à-dire multidisciplinaire) à l'égard de la corruption en tenant compte, le cas échéant, des travaux accomplis dans ce domaine au sein des organisations internationales. En outre, le même document pressait les États membres qui n'avaient pas encore ratifié les instruments juridiques anticorruption de l'UE et du Conseil de l'Europe de faire en sorte que la ratification ait lieu rapidement, selon un calendrier clairement établi.

Depuis lors, la lutte anticorruption s'est encore accélérée au niveau national, communautaire et international et d'importants instruments communautaires et internationaux ont été adoptés.

En ce qui concerne les instruments communautaires, la **Convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (Convention PIF)**⁵ et son **premier protocole**⁶ sont entrés en vigueur le 17 octobre 2002; le **deuxième protocole à la convention PIF**⁷ et la **convention de l'UE relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des États membres de l'Union européenne**⁸ sont encore en cours de ratification.

Également dans le domaine de la **protection des intérêts financiers des Communautés**, la Commission a traité le problème de la corruption interne en instituant un Office européen de lutte antifraude (OLAF)⁹ doté de pouvoirs d'enquête interinstitutionnels. Sur la base de l'article 280 du traité CE, qui combine des mesures destinées à prévenir et à combattre la fraude portant atteinte au budget communautaire, une stratégie globale a été adoptée. Celle-ci définit, comme l'un des défis s'inscrivant dans le cadre du document d'orientation en quatre axes de la Commission, une démarche interinstitutionnelle détaillée pour prévenir et combattre la corruption¹⁰. En ce qui concerne les enquêtes internes de l'OLAF, la corruption couvre les fautes des fonctionnaires et agents des Communautés liées à l'exercice d'activités professionnelles et qui sont susceptibles de poursuites disciplinaires ou pénales. L'Office européen de lutte antifraude (OLAF) a récemment fait l'objet d'un rapport d'évaluation approfondi de la Commission¹¹, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre des objectifs définis dans le cadre de la stratégie susmentionnée. Dans le contexte d'une démarche globale de lutte contre la corruption, la présente communication s'accorde avec les nouvelles initiatives en matière de protection des intérêts financiers des Communautés annoncées par ce rapport d'évaluation.

⁴ Prévention et contrôle de la criminalité organisée: une stratégie de l'Union européenne pour le prochain millénaire, adoptée par le Conseil le 27 mars 2000, JO C 124 du 3.5.2000, p.1.

⁵ JO C 316 du 27.11.1998.

⁶ JO C 313 du 23.10.1996.

⁷ JO C 221 du 19.07.1997.

⁸ JO C 195 du 25.06.1997.

⁹ L'OLAF a été institué en 1999 par la décision 1999/352/CE, CECA, Euratom de la Commission du 28 avril 1999 (JO L 136 du 31.5.1999, p. 20).

¹⁰ Voir la *Communication sur la lutte antifraude - Pour une approche stratégique globale*, COM(2000) 358 final.

¹¹ COM(2003), 154 final du 2 avril 2003.

La Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions internationales¹² et la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe¹³ sont déjà en vigueur, bien que les instruments de ratification de la plupart des États membres fassent encore défaut pour cette dernière.

En 2000, l'**Assemblée générale des NU** a décidé de charger un comité spécial de l'élaboration d'un instrument juridique international de lutte contre la corruption, la **future convention des NU contre la corruption¹⁴**. Si ces travaux aboutissent, ils auront des implications considérables pour la lutte contre la corruption à l'échelle mondiale. L'UE a adopté trois positions communes¹⁵ sur la base de l'article 34 du traité de l'Union européenne. La Commission a contribué de façon substantielle aux positions communes et elle a été autorisée par le Conseil à négocier les dispositions du projet de convention qui relèvent des compétences communautaires.

Dans les recommandations susmentionnées, le Conseil de l'UE a souligné à maintes reprises la nécessité de tenir compte des activités d'autres instances internationales engagées dans la lutte contre la corruption. Soucieuse de se conformer à cette recommandation et convaincue du fait que le chevauchement d'activités peut mobiliser inutilement des ressources, voire se révéler contre-productif, la Commission considère qu'au stade actuel de l'évolution politique, il convient principalement de renforcer et de soutenir au niveau de l'UE les mesures qui ne sont pas déjà **amplement couvertes, ou ne le sont pas avec un degré de coercition équivalent à celui des instruments de l'UE, par les organisations internationales. Cela vaut en particulier pour les initiatives des Nations unies, de l'OCDE et du Conseil de l'Europe, où l'UE joue un rôle de premier plan et où elle doit continuer de le faire.**

Les objectifs de la lutte contre la corruption au niveau de l'UE auxquels il est fait référence à l'article 29 du traité sur l'Union européenne doivent être placés de façon claire et cohérente dans le contexte d'autres objectifs politiques découlant du traité CE, tels qu'une prise de décisions saine, une concurrence loyale, le fonctionnement effectif du marché intérieur, la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, l'aide et l'assistance extérieures et un commerce international ouvert, libre et équitable. Il convient de délimiter clairement les initiatives décrites dans la présente Communication par rapport aux actions relevant des domaines politiques susmentionnés en vue d'établir un cadre global et de garantir la complémentarité entre les différents domaines.

¹² La convention a été signée le 21 novembre 1997 et est entrée en vigueur le 15 février 1999. Le texte intégral et des informations sur la ratification et les textes d'application ainsi que les rapports d'évaluation sont disponibles à l'adresse suivante: <http://www.oecd.org/> sous "corruption".

¹³ La convention a été signée le 27 janvier 1999 et est entrée en vigueur le 1er juillet 2002. Le texte intégral et des informations sur la ratification et les textes d'application ainsi que les rapports d'évaluation sont disponibles à l'adresse suivante: <http://www.greco.coe.int>

¹⁴ Les documents du comité spécial des Nations Unies chargé de négocier une convention contre la corruption sont disponibles à l'adresse suivante: http://www.unodc.org/unodc/fr/crime_cicp_convention_corruption_docs.html

¹⁵ Ces documents n'ont pas été rendus publics.

La présente communication fait le point sur ce qui a été accompli au niveau de l'UE, mais indique aussi les améliorations nécessaires pour donner un nouvel élan à la lutte contre la corruption. Elle cherche aussi à définir des domaines où l'UE pourrait être un acteur bien placé pour prendre de nouvelles initiatives dans la lutte contre la corruption. **La Commission a la ferme intention de réduire la corruption à tous les niveaux, d'une manière cohérente à l'intérieur des institutions de l'UE, dans les États membres de l'UE et en dehors de l'UE**, qu'il s'agisse de la corruption politique, des actes de corruption commis par des groupes criminels organisés ou en complicité avec de tels groupes, de la corruption dans le secteur privé ou de la "petite corruption".

Tant que la criminalité existera, ceux qui s'y adonnent auront intérêt à recourir à la corruption pour se protéger des poursuites et des sanctions et **les groupes criminels organisés, en particulier**, préféreront réinvestir une partie de leurs gains illicites dans des pots-de-vin plutôt que de courir le risque de faire l'objet de mesures répressives et donc de s'exposer à la privation de liberté et à la perte du produit de leurs crimes. On peut néanmoins supposer qu'il serait possible de réduire considérablement l'importance de la corruption dans nos sociétés en renforçant les mesures répressives et en réduisant les possibilités de recourir à cette pratique.

À cet effet, les actes de corruption doivent être dépistés et poursuivis et ceux qui les commettent doivent être punis et privés de leurs gains illicites.

Parallèlement, il convient de réduire les possibilités de recourir à la corruption et de prévenir les conflits d'intérêt potentiels par le biais de structures administratives transparentes et responsables aux niveaux législatif, exécutif et judiciaire, ainsi que dans le secteur privé.

Des stratégies globales de renforcement de l'intégrité, l'échange de meilleures pratiques et des sauvegardes institutionnelles doivent faire en sorte que les décisions prises par le secteur public servent exclusivement l'intérêt public.

2. TERMINOLOGIE

Il n'existe pas de définition uniforme unique de tous les éléments constitutifs de la corruption¹⁶. Si l'une des définitions plutôt classiques de la corruption, retenue par la Banque mondiale et l'organisation non gouvernementale *Transparency International*, présente la corruption comme «*tout abus d'un pouvoir public à des fins privées*», il apparaît plus approprié d'utiliser une définition plus large, telle que celle du programme mondial contre la corruption mis en œuvre par les Nations unies, à savoir "***abus de pouvoir au profit d'un gain personnel***", de manière à couvrir aussi bien le secteur public que le secteur privé¹⁷.

¹⁶ Cf. P.C. van Duyne: "Will 'Caligula' go transparent? Corruption in acts and attitudes" dans "Forum on Crime and Society", Vol. 1 n° 2, décembre 2001, p. 74 à 76.

¹⁷ La convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe (Strasbourg 4/11/1999; Série des traités européens n° 174) définit la corruption comme "*le fait de solliciter, d'offrir, de donner ou d'accepter, directement ou indirectement, une commission illicite, ou un autre avantage indu ou la promesse d'un tel avantage indu qui affecte l'exercice normal d'une fonction ou le comportement requis du bénéficiaire de la commission illicite, ou de l'avantage indu ou de la promesse d'un tel avantage indu*".

Compte tenu de leur nature même, les instruments communautaires susmentionnés adoptent une définition qui s'inscrit dans une perspective purement pénale, criminalisant des actes généralement qualifiés de corruption (active ou passive)¹⁸.

Dans ce qui suit, il convient de faire la distinction entre cette corruption au sens relativement étroit que lui donne le droit pénal et la corruption au sens socio-économique plus large. Cette distinction est nécessaire étant donné que, conformément aux principes de l'État de droit, les dispositions du droit pénal exigent un langage univoque et précis, alors que la notion de corruption peut être plus générale lorsqu'elle est utilisée aux fins de la prévention de la criminalité. Dans ce contexte, la définition de la corruption pourrait englober des notions telles que l'intégrité, la transparence, la responsabilité et la bonne gouvernance¹⁹. Les limites d'une politique anticorruption de l'UE différeront par conséquent selon le sujet: si les initiatives mentionnées aux chapitres 4 et 5 concernent plutôt la corruption au sens plus étroit que lui donne le droit pénal, les chapitres 3, 6 et 7 et la liste des principes généraux annexée à la présente communication relèvent d'une notion de corruption beaucoup plus large.

3. ENGAGEMENT POLITIQUE – UNE PRIORITE

Les efforts accomplis pour combattre et prévenir la corruption ne pourront aboutir qu'à condition que toutes les composantes de la société reconnaissent leur caractère indispensable. Le signal le plus important doit cependant venir des dirigeants et des décideurs eux-mêmes. Les agents publics pourraient éprouver des difficultés à se comporter d'une manière impartiale, objective et répondant exclusivement à l'intérêt public si les plus hauts représentants du pays n'agissaient pas eux-mêmes en faveur et dans le respect des normes anticorruption qui doivent être établies.

Une détermination politique claire et une position univoque de la part des gouvernements des États membres et des représentants de l'UE donnerait également un signal clair à leurs homologues des pays qui s'appêtent à adhérer et au reste du monde.

Dans ce contexte, la Commission rappelle les principes directeurs et communs de l'Union, tels qu'il sont énoncés à l'article 6 du traité de l'Union européenne: liberté, démocratie, respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et État de droit. Si la corruption porte atteinte à tous ces principes, le respect illimité de ces valeurs communes est, en revanche, la meilleure garantie contre la propagation des pratiques de corruption.

Les conclusions et les recommandations formulées dans la présente communication doivent être entérinées sans réserve par le Conseil européen lors de l'une de ses prochaines réunions.

¹⁸ Cf. articles 2 et 3 de la convention relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des États membres de l'Union européenne, articles 2 et 3 du premier protocole à la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes et articles 2 et 3 de l'action commune relative à la corruption dans le secteur privé.

¹⁹ Il convient de noter que ces principes se reflètent dans les règles disciplinaires énoncées, par exemple, dans le statut des fonctionnaires et autres agents des institutions de l'UE.

4. DONNER EFFET AUX INSTRUMENTS DE DROIT PENAL

À la suite du Conseil européen de Tampere, qui a été exclusivement consacré au domaine de la justice et des affaires intérieures, le document intitulé "*Prévention et contrôle de la criminalité organisée: une stratégie de l'Union européenne pour le prochain millénaire*" du 27 mars 2000 (dit "Stratégie du millénaire") mentionne la corruption dans le contexte de la criminalité financière comme l'une des infractions pour lesquelles le Conseil devrait "*adopter des instruments permettant de rapprocher les législations des États membres*" en convenant de **définitions, d'incriminations et de sanctions communes** et en élaborant une politique communautaire plus générale (c'est-à-dire multidisciplinaire) à l'égard de ces formes spécifiques de criminalité, en tenant compte, comme il se doit, des travaux menés par d'autres organisations internationales (*cf. Conclusion 48 de la Présidence de Tampere et recommandation n° 7 de la stratégie du millénaire*).

a) Ratification des instruments anticorruption de l'UE

Dans sa recommandation n° 27, la stratégie du millénaire presse les États membres qui n'ont pas encore ratifié les instruments anticorruption suivants de l'UE de présenter des propositions à leur parlement en vue d'en accélérer la ratification dans le délai imparti:

- (1) **pour mi-2001, la Convention relative à la protection des intérêts financiers des communautés européennes (Convention PIF);**
- (2) **pour fin 2001, les protocoles de la convention PIF;**
- (3) **pour fin 2001, la convention de l'UE relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des États membres de l'Union européenne.**

Après sa ratification par tous les États membres de l'UE, la convention PIF et son premier protocole (qui, pour la première fois, définit juridiquement la corruption active et passive au niveau de l'UE) est entrée en vigueur le 17 octobre 2002.

En outre, en mai 2001, la Commission a adopté une proposition de directive, qui fournirait une définition commune de la corruption active et passive au détriment des intérêts financiers des Communautés²⁰. À la suite de l'avis du Parlement européen, qui a approuvé le texte en son principe en première lecture, la proposition a été modifiée le 16 octobre 2002²¹. **Le Conseil poursuit l'examen de cette proposition.**

Si ces instruments sont limités aux comportements criminels portant atteinte aux intérêts financiers des Communautés européennes, la convention de l'UE de 1997 relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des États membres de l'Union européenne criminalise la corruption transfrontalière active et passive sur le territoire de l'UE, même lorsque les intérêts financiers des Communautés ne sont pas lésés. **Toutefois, deux États membres de l'UE n'ont pas encore mené à bien le processus de ratification.**

²⁰ La proposition vise à aligner le droit pénal positif des États membres en ce qui concerne la définition de la fraude, de la corruption et du blanchiment d'argent portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté, ainsi que la responsabilité pénale et les sanctions pénales applicables, sur la convention PIF et ses deux protocoles.

²¹ Cf. COM(2002) 577 final.

La Commission appelle les États membres qui n'ont pas encore ratifié la convention de l'UE sur la corruption et/ou le deuxième protocole de la convention PIF à le faire sans délai.

b) Ratification des instruments anticorruption internationaux

Tous les États membres de l'UE ont ratifié la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions internationales de 1997 et ont adapté leur droit pénal en conséquence.

Avec 14 ratifications, la Convention pénale du Conseil de l'Europe en matière de lutte contre la corruption est entrée en vigueur le 1er juillet 2002. Pourtant, seuls quatre États membres de l'UE l'ont ratifiée.

Seuls deux États membres ont ratifié à ce jour la Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe.

La Commission appelle les États membres qui n'ont pas encore ratifié la convention pénale et/ou la convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe ou qui n'ont pas adhéré au Groupe d'États contre la corruption (GRECO) à le faire sans délai.

c) Contrôle de la mise en œuvre des instruments anticorruption

Une fois que ces instruments communautaires et internationaux auront été mis en œuvre par des mesures de transposition efficaces, le rapprochement d'un grand nombre des dispositions pénales des États membres applicables en la matière (incriminations, sanctions et confiscation, responsabilité des personnes juridiques et sanctions qui leur sont applicables, extradition, poursuites et coopération entre les services répressifs des États membres) sera réalisé.

La Commission estime que tous les efforts internationaux de lutte contre la corruption ne peuvent prouver leur efficacité que s'ils font l'objet de mécanismes de contrôle et d'évaluation basés sur le principe de l'évaluation par les pairs. D'autre part, il convient d'éviter, dans toute la mesure du possible, la duplication (coûteuse et souvent contre-productive) des activités internationales.

En tant que gardienne des traités, la Commission est chargée, d'une manière générale, de surveiller l'application du droit communautaire et de suivre de près la mise en œuvre de tous les instruments de l'UE par les États membres.

Toutefois, mise à part la possibilité de saisir la Cour européenne de justice de questions préjudicielles sur l'interprétation et la validité des décisions-cadres et des conventions, les **instruments de l'UE** ne prévoient pas de véritable mécanisme de suivi ou d'évaluation comparable au groupe de travail (subrégional) de l'OCDE sur la corruption ou au Groupe d'États (principalement européens) contre la Corruption (GRECO), qui a pour mandat de veiller à la mise en œuvre de la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption et des conventions civile et pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe. Le GRECO²² est chargé de veiller au respect des vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption du Conseil de l'Europe et de surveiller la mise en œuvre des conventions pénale et civile sur la corruption et des codes de conduite pour les agents publics. Il évalue en deux phases, selon une procédure d'évaluation par les pairs, le respect des engagements contenus dans ces instruments juridiques et contribue ainsi à repérer les déficiences et les insuffisances des mécanismes nationaux de lutte contre la corruption et à susciter les réformes législatives, institutionnelles et pratiques nécessaires pour mieux prévenir et combattre la corruption. Dans ce contexte, il n'est pas inutile de rappeler que les deux conventions du Conseil de l'Europe sur la corruption ont suivi l'adoption des instruments de droit pénal de l'UE, qu'elles ont approfondis.

La Commission estime qu'**au stade actuel**, la mise en place d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle anticorruption propre à l'UE n'est pas souhaitable, car elle irait à l'encontre du souci constant qu'a la Commission d'éviter les doubles emplois.

²² Le GRECO est devenu opérationnel le 1er mai 1999 et il compte actuellement 34 membres, dont tous les États membres de l'UE (à l'exception de l'Autriche et de l'Italie), tous les pays candidats (à l'exception de la Turquie) et les États-Unis. Pour de plus amples informations, voir: www.greco.coe.int

Les deux conventions sur la corruption du Conseil de l'Europe et les statuts du GRECO prévoient déjà des clauses d'adhésion spécifiques pour la Communauté européenne. Si l'adhésion à la convention pénale et l'acquisition de la qualité de membre du GRECO indépendamment des deux conventions supposent une invitation formelle du comité des ministres du Conseil de l'Europe, l'adhésion à la convention civile, automatiquement suivie de l'accès à la qualité de membre du GRECO, peut être décidée unilatéralement par la CE.

En conséquence, la Commission préparera, dans les limites de la compétence communautaire, l'adhésion de la Communauté européenne aux deux conventions sur la corruption du Conseil de l'Europe et elle demandera au Conseil de l'autoriser à négocier avec le Conseil de l'Europe les conditions et les modalités de la participation subséquente de la Communauté au GRECO. **Les États membres de l'UE doivent apporter leur soutien sans réserve, au sein du Conseil et du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, à la demande d'adhésion éventuelle de la Communauté européenne, élaborée par la Commission, à la convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe, ainsi qu'à sa participation subséquente au GRECO, selon des modalités à convenir.**

Au cas où la participation au GRECO ne serait pas considérée comme une option viable, la Commission étudierait la possibilité de mettre en place un mécanisme communautaire séparé d'évaluation mutuelle et de contrôle concernant la lutte contre la corruption.

d) Amélioration de la coopération judiciaire et policière dans l'UE

La coopération policière et judiciaire à l'intérieur de l'UE a été renforcée par la mise en place d'**EUROJUST**, un réseau de coopération judiciaire, et par l'extension du mandat d'**Europol**.

La création de l'unité provisoire EUROJUST a été approuvée en décembre 2001 et ses membres ont été nommés en juillet 2002. EUROJUST se compose d'une magistrature (procureur, juge, policiers disposant de pouvoirs de poursuite) par État membre en vue de faciliter les contacts, de permettre la coopération entre magistrats et de découvrir des liens entre des affaires transfrontalières en cours. La **compétence matérielle d'EUROJUST**, très comparable au **mandat de la convention Europol**, couvre notamment la fraude et la corruption, le blanchiment d'argent et la participation à une organisation criminelle.

Les deux organes sont donc habilités et seront amenés à traiter les affaires de corruption transfrontalières et ils rempliront ainsi les obligations découlant des dispositions correspondantes des instruments anticorruption de l'UE. Le **procureur financier européen**, tel que proposé par la Commission dans son livre vert du 11 décembre 2001²³ serait chargé de traiter les actes de corruption qui portent atteinte aux intérêts financiers de la Communauté.

Dans ce contexte, la **décision-cadre sur le mandat d'arrêt européen**, dont les dispositions seront appliquées par tous les États membres au plus tard le 1er janvier 2004, sera un facteur clé dans la lutte contre la corruption. Elle fera figurer la corruption au nombre des infractions pour lesquelles la vérification préalable de la double criminalité n'est pas nécessaire, ce qui devrait garantir que les auteurs d'infraction seront remis aux autorités judiciaires de l'État requérant.

²³ COM(2001) 715 final.

En outre, le Conseil examine actuellement des propositions concernant deux nouveaux actes législatifs qui, une fois adoptés, obligeront les États membres à adapter leur législation nationale ou à adopter de nouvelles dispositions en vue de garantir la reconnaissance mutuelle des décisions de gel, concernant notamment les produits des actes de corruption, et de faciliter la confiscation des produits, en particulier en permettant aux autorités compétentes de confisquer des biens appartenant à une personne condamnée pour un acte criminel "lorsque l'infraction peut générer des profits substantiels", à moins que la personne puisse démontrer que les biens ont été acquis légitimement. Aucun des deux textes n'énumère d'infractions principales spécifiques; ils seraient applicables à tous les actes punissables d'une peine maximale de six ans d'emprisonnement.

Bien que, d'un point de vue juridique, elle ne couvre pas le domaine de la coopération policière et judiciaire, il convient également de rappeler, dans ce contexte, que la **deuxième directive sur le blanchiment de capitaux adoptée en novembre 2001**²⁴ étend la qualification d'infraction principale à toutes les infractions graves, catégorie dans laquelle la "*corruption*" est expressément incluse, et oblige les États membres à combattre et à prévenir le blanchiment des produits découlant de ces infractions. Les actes qui, selon les droits des États membres, relèvent de la notion de corruption, qu'elle soit passive ou active et ait pour cadre le secteur privé ou le secteur public, doivent être traités en tenant compte des normes et définitions communes établies dans le cadre des instruments de l'UE, de la convention sur la corruption de l'OCDE et des conventions sur la corruption du Conseil de l'Europe.

e) Lutte contre la corruption dans le secteur privé

En ce qui concerne la corruption ayant pour cadre le secteur privé, une **Action commune relative à la corruption dans le secteur privé**²⁵ a été adoptée en décembre 1998. Elle appelle les États membres à ériger en infractions pénales les actes de corruption tant active que passive impliquant une personne dans l'exercice d'une activité professionnelle. Les États membres peuvent cependant limiter cette mesure aux comportements qui provoquent une distorsion de concurrence à l'intérieur du marché commun et qui occasionnent un dommage économique à des tiers par l'attribution injustifiée ou l'exécution incorrecte d'un contrat. L'action commune n'engageait cependant que les gouvernements des États membres, mais non les parlements nationaux et, jusqu'à présent, seuls huit États membres l'ont intégralement mise en œuvre.

C'est pourquoi le Danemark a soumis en juillet 2002 une **initiative en vue de l'adoption de la décision-cadre du Conseil relative à la lutte contre la corruption dans le secteur privé**²⁶. Ce texte est censé refondre et approfondir l'action commune de 1998 et donc avoir un caractère plus contraignant que l'instrument précédent. La Commission rappelle que ladite action commune était accompagnée d'une déclaration du Conseil, soutenue par la Commission, qui suggérait que d'autres mesures soient prises à l'avenir.

²⁴ JO L 344 du 28.12.2001, p. 76.

²⁵ JO L 358 du 31.12.1998.

²⁶ Lors de leur réunion du 19 décembre 2002, les ministres de la justice et des affaires intérieures de l'UE sont parvenus à un accord politique général sur le texte du projet de décision-cadre.

La Commission se félicite de cette initiative, qui prend globalement en considération le processus de privatisation d'anciennes entreprises publiques. L'instrument suggéré garantirait également l'absence de déséquilibre entre les instruments visant les actes de corruption impliquant des fonctionnaires et la corruption entre entités privées. Ainsi, indépendamment de la structure organisationnelle de certains secteurs à l'intérieur de l'UE et compte tenu du fait que les instruments de droit pénal relatifs au secteur public font référence à la législation nationale pour définir la notion de "fonctionnaire", il est possible d'aplanir les éventuelles divergences juridiques afin de conférer le même degré de protection juridique contre le même comportement corruptif. En outre, l'initiative danoise tend à suivre l'approche adoptée dans d'autres décisions-cadres.

f) Détection, poursuite et sanction des actes de corruption

Alors que tous les États membres de l'UE et les pays candidats disposent déjà ou disposeront prochainement d'une législation pénale substantielle concernant la corruption, tant active que passive, dans le secteur public et le secteur privé – et cela grâce aux efforts supranationaux accomplis dans ce domaine avec l'élaboration des instruments anticorruption communautaires et internationaux susmentionnés, **le véritable problème de la lutte contre la corruption semble tenir davantage à la mise en œuvre de ces législations, c'est-à-dire à la prévention, à l'instruction, à la poursuite et au jugement des actes de corruption.**

La raison en est que la corruption apparaît souvent comme un crime sans victime (directe). Ainsi, il est rare qu'une partie lésée soit en mesure de déclarer un acte de corruption aux autorités policières et judiciaires et peu d'actes de corruption sont en fait déclarés. Cela tient probablement au fait que le secret de la corruption est généralement protégé par un *pacte du silence* entre le corrupteur et le corrompu, qui ont un intérêt commun à dissimuler leurs actes dans toute la mesure du possible.

En outre, il n'existe que très peu de statistiques et de dossiers pénaux concernant des affaires de corruption, et ceux qui existent ne peuvent servir d'indicateurs du problème dans son ensemble en raison du nombre élevé de cas non déclarés. En conséquence, il est très difficile de tirer des conclusions fondées et la seule façon d'en savoir plus est de convaincre des témoins de rapporter les actes de corruption. Cela ne peut se faire que moyennant une protection efficace des dénonciateurs contre la victimisation et les représailles (perte d'emploi, menaces personnelles, etc.) et la mise en place d'instruments de protection des témoins, ainsi qu'il est suggéré dans la stratégie du millénaire concernant la prévention et le contrôle de la criminalité organisée (*cf. recommandation n° 25*).

Souvent, les témoins susceptibles de rapporter un acte de corruption font totalement défaut, de sorte que la seule façon de mettre en lumière des pratiques de corruption semble être d'amener, par des mesures d'incitation, les personnes directement impliquées dans ces pratiques à dénoncer leurs complices. Si aucune de ces possibilités ne fournit de solution satisfaisante, il convient d'envisager, en dernier ressort, des moyens de faciliter la charge de la preuve pour les services de répression.

La *décision de la Commission concernant la conduite à tenir en cas de suspicion d'actes répréhensibles graves*²⁷ énonce à l'intention du personnel de la Commission des règles claires indiquant ce qu'il y a lieu de faire et à qui il convient de s'adresser notamment en cas de fraude ou de corruption.

²⁷ C(2002) 845 du 4 avril 2002.

Les États membres doivent, le cas échéant sur proposition de la Commission, introduire des normes communes concernant la collecte de preuves, des techniques spéciales d'instruction, la protection des dénonciateurs, des victimes et des témoins d'actes de corruption et la confiscation des produits de la corruption en vue de faciliter la détection, l'instruction, la poursuite et le jugement de tels actes. Ils doivent veiller à ce que les victimes de corruption disposent de voies de droit appropriées.

La Commission invite les États membres à instaurer, le cas échéant, des lignes directrices claires à l'intention du personnel des administrations publiques. La décision de la Commission du 4 avril 2002 pourrait servir de modèle à cet effet.

Le coût global de la corruption représente, selon les estimations, environ 5 % de l'économie mondiale. Les groupes de criminalité organisée utilisent jusqu'à 30 % du produit de leurs crimes pour corrompre la police, les procureurs, les juges et l'administration en général dans le but "d'acheter leur exemption" des mesures de répression.

Par comparaison, les dépenses publiques consacrées à la détection et à la prévention des actes de corruption sont faibles, bien que l'expérience montre qu'en investissant davantage dans des services anticorruption spécialisés, on pourrait multiplier les cas où de tels actes sont détectés et poursuivis et donc accroître l'efficacité de toute politique anticorruption.

Les autorités anticorruption spécialisées et les fonctionnaires des États membres engagés dans la lutte contre la corruption et des formes liées de criminalité économique telles que la fraude, le blanchiment d'argent, et les infractions fiscales et comptables, doivent jouir de l'indépendance, de l'autonomie et de la protection voulues dans l'exercice de leurs fonctions, ne subir aucune influence induue et disposer de moyens efficaces pour rassembler des preuves et protéger les personnes qui aident les autorités à lutter contre la corruption.

Il convient d'encourager la coopération entre agences et les enquêtes conjointes, plus particulièrement dans le domaine financier, et de mettre en place des réseaux et des points de contact nationaux spécialement chargés des affaires de corruption pour faciliter la coopération internationale.

En plus de suggérer ces initiatives, la Commission a recommandé une révision du traité CE visant à permettre l'institution d'un procureur européen indépendant chargé de repérer, de poursuivre et de déférer les auteurs de délits portant atteinte aux intérêts financiers de la CE, notamment d'actes de corruption de fonctionnaires de l'UE²⁸. L'institution d'un procureur européen garantirait l'application effective du droit pénal tout en contribuant au respect des droits individuels et en garantissant le contrôle juridictionnel des activités pratiques de l'OLAF.

²⁸ Voir le Livre vert de la Commission sur la protection pénale des intérêts financiers communautaires et la création d'un procureur européen, COM(2001) 715 du 12 décembre 2001, et son rapport de suivi, COM(2003) 128 final du 19 mars 2003.

5. DEVELOPPEMENT D'UNE CULTURE ANTICORRUPTION DANS LES INSTITUTIONS DE L'UE

La lutte contre la corruption et la fraude à l'intérieur des institutions et des organes de l'UE est devenue une priorité absolue pour l'UE au cours des dernières années. La crise déclenchée par la démission de la Commission en mars 1999 a révélé la nécessité de prendre des mesures plus efficaces pour protéger l'intégrité de l'administration publique européenne²⁹. Pour améliorer le cadre juridique dans ce domaine, la Commission a défini plusieurs initiatives dans sa stratégie globale de 2000 pour la protection des intérêts financiers des Communautés, son plan d'action 2001-2003³⁰, et plus récemment, son rapport sur l'évaluation des activités de l'OLAF³¹.

Créé en 1999 en tant qu'organe administratif indépendant, l'OLAF est chargé d'enquêter sur les cas de corruption, de fraude et d'autres manquements graves aux obligations professionnelles qui portent atteinte au budget communautaire au sein de l'ensemble des institutions, organes et organismes de l'UE³² (enquêtes internes). L'accord interinstitutionnel de mai 1999³³ a étendu le champ d'application de ses compétences en matière d'enquête³⁴ à l'ensemble des activités liées à la sauvegarde d'intérêts communautaires contre les comportements irréguliers des fonctionnaires ou agents de la CE susceptibles de poursuites administratives ou pénales. Le Conseil européen de Cologne a demandé à l'ensemble des institutions, organes et organismes d'adhérer à l'accord interinstitutionnel de manière que les enquêtes puissent être effectuées dans des conditions équivalentes dans chacun d'eux.

²⁹ Sur la base d'un examen approfondi des règles et pratiques existantes, plusieurs documents ont attiré l'attention sur la faiblesse du cadre juridique, et en particulier sur le fait qu'aucune enquête sur ces cas présumés de corruption ou de fraude ne pouvait être menée au sein des institutions de l'UE. Voir le Rapport spécial de la Cour des comptes relatif aux services de la Commission chargés de la lutte contre la fraude, notamment l'unité de coordination de la lutte antifraude (UCLAF) (JO C 230 du 22/7/1998). Voir le rapport du 15 mars 1999 sur la fraude, la mauvaise gestion et le favoritisme à la Commission européenne du Comité d'experts indépendants, suivi d'un second rapport, daté du 10 septembre 1999, sur la réforme de la Commission, qui contient une analyse des pratiques en vigueur et des propositions pour remédier à la mauvaise gestion, aux irrégularités et à la fraude.

³⁰ Communication sur la lutte antifraude: pour une approche stratégique globale, COM(2000) 358 final et Communication sur la lutte antifraude, plan d'action pour 2001-2003, COM(2001) 254 final.

³¹ Voir COM(2003) 154 final.

³² Décision de la Commission 1999/352/CE, CECA, Euratom du 28 avril 1999 instituant l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) (JO L 136 du 31.05.1999, p. 20).

³³ Accord interinstitutionnel, du 25 mai 1999, entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission des Communautés européennes relatif aux enquêtes internes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) (JO L 136 du 31.5.1999, p. 15) et décision modèle annexée.

³⁴ Selon le Règlement (CE) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil et le Règlement (Euratom) n° 1074/1999 du Conseil (JO L 136 du 31/5/1999, p. 1 et 8), les enquêtes menées par l'OLAF sont destinées à "*lutter contre la fraude, la corruption et contre toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté européenne*" et à "*y rechercher à cet effet les faits graves, liés à l'exercice d'activités professionnelles, pouvant constituer un manquement aux obligations des fonctionnaires et agents des Communautés, susceptible de poursuites disciplinaires et le cas échéant, pénales, ou un manquement aux obligations analogues des membres ... ou des membres du personnel des institutions, organes et organismes non soumis au statut.*"

Pour assurer une meilleure protection de l'intégrité de l'administration publique européenne, il faut que l'ensemble des institutions, organes et organismes adhèrent à l'accord interinstitutionnel de mai 1999 et adoptent une décision interne conforme à la décision modèle annexée à cet accord³⁵.

L'OLAF intervient principalement sur saisine et en exploitant les informations fournies par les membres et le personnel des institutions qui s'acquittent de leur devoir de loyauté³⁶. À cet égard, la Commission recommande le développement par l'OLAF de pratiques visant au respect et à une application standardisée des procédures d'information à l'égard des institutions, organes et organismes concernés et des procédures d'information à l'égard des personnes impliquées³⁷.

La coopération entre l'OLAF et les autres institutions, organes et organismes de l'UE ainsi que les instances spécialisées en matière d'irrégularités financières a également été envisagée comme un aspect important de la lutte contre la corruption et la fraude à l'intérieur des institutions de l'UE³⁸.

À la suite de son livre blanc sur la réforme³⁹, la Commission a rédigé un guide pratique de bonne gestion financière spécifiant des normes de comportement, par référence aux obligations éthiques fondamentales prévues par le statut, en particulier les obligations d'intégrité, de loyauté et d'impartialité⁴⁰. La Commission a également instauré des mesures internes visant à promouvoir la responsabilité et à prévenir les pratiques de corruption en son sein⁴¹, telles que la décision de 4 avril 2002 concernant la conduite à tenir en cas de suspicion d'actes répréhensibles graves, des codes de conduite pour les membres et le personnel de la Commission⁴², des standards de contrôle interne dans les services de la Commission, un guide pour l'examen de l'étanchéité à la fraude et de nouvelles règles de mobilité pour les postes sensibles.

³⁵ Voir la recommandation n° 1 du rapport de la Commission sur l'évaluation des activités de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), COM (2003) 154.

³⁶ L'obligation de signaler les cas de fraude ou de corruption est inscrite dans le règlement 1073/1999.

³⁷ Voir la recommandation n°16 du rapport de la Commission sur l'évaluation des activités de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF).

³⁸ Voir le rapport de la Commission sur l'évaluation des activités de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF).

³⁹ Livre blanc sur la réforme de la Commission du 1er mars 2000, COM(2000) 200/2.

⁴⁰ Voir *Action 92, Pour la bonne gestion des projets, Guide pratique*. Le projet doit être soumis pour approbation par la Commission réunie en collège.

⁴¹ Dans le cadre de la réforme, la Commission propose d'inclure dans le futur statut qui est actuellement en discussion au Conseil, des règles applicables aux membres du personnel de toutes les institutions de l'UE sur la conduite à tenir en cas de suspicion d'actes répréhensibles graves.

⁴² Code de bonne conduite administrative pour le personnel de la Commission européenne dans ses relations avec le public.

Avec la création de l'Office d'investigation et de discipline (IDOC)⁴³, la Commission a mis en place un système destiné à mieux gérer les cas de corruption ou de conflit d'intérêts en général d'un point de vue disciplinaire. La coopération entre l'IDOC et l'OLAF doit être considérée comme un aspect essentiel pour protéger de manière efficace et uniforme l'intégrité de l'administration publique européenne. Compte tenu du caractère complémentaire de leurs missions respectives⁴⁴ dans le domaine des enquêtes administratives, un mémorandum d'accord devrait organiser leurs relations et, tout en garantissant un suivi approprié aux enquêtes de l'OLAF lorsque des sanctions disciplinaires sont nécessaires, éviter que les compétences respectives des deux offices ne se chevauchent⁴⁵.

6. PREVENTION DE LA CORRUPTION – LE MARCHÉ UNIQUE ET D'AUTRES POLITIQUES INTERNES

La Commission estime que les initiatives qui seront prises à l'avenir devront être centrées sur des mesures préventives visant à réduire les possibilités de comportements corruptifs en **évitant les conflits d'intérêts et en instaurant des vérifications et des contrôles systématiques**. Cela correspond à l'approche déjà suivie par la Commission dans sa première communication sur la corruption.

En réponse à la communication, le Parlement européen a appelé la Commission à exercer son pouvoir dans différents domaines, tels que la déductibilité fiscale, l'établissement de listes noires aux fins des procédures de passation des marchés publics, les transactions financières, les programmes de formation, la fraude au sein des institutions communautaires, le blanchiment d'argent et l'aide et l'assistance extérieures.

a) Renforcement de l'intégrité dans le secteur public

Le 7 novembre 2000, les ministres de l'UE en charge de la fonction publique et de l'administration ont adopté à Strasbourg une résolution sur la qualité des services publics et la comparaison des performances des administrations dans l'Union européenne.

La pierre angulaire de cette résolution est l'établissement d'un cadre d'auto-évaluation de la gestion par la qualité totale au sein des administrations publiques (dit "*Cadre d'Auto-évaluation des Fonctions publiques*" ou CAF).

Le CAF doit servir de moyen de communication et d'outil de comparaison des performances entre les administrations des États membres dans le but d'accroître l'intégrité, la responsabilité et la transparence au sein des institutions publiques.

⁴³ Décision C(2002) 540 concernant la conduite des enquêtes administratives et des procédures disciplinaires.

⁴⁴ L'OLAF dispose de pouvoirs internes plus étendus en matière d'enquêtes, qu'il peut exercer dans toutes les institutions et organes ou organismes, même pour enquêter au sujet des membres ou de catégories de personnel qui ne relèvent pas du statut.

⁴⁵ Compte tenu du savoir-faire de l'OLAF dans le domaine de la lutte contre les comportements relevant de formes graves de la criminalité économique et financière, ce mémorandum devrait rendre la répartition pratique des tâches entre l'OLAF et les organes disciplinaires plus transparente. Voir la recommandation 8 du rapport de la Commission sur l'évaluation des activités de l'Office européen de lutte antifraude.

À la demande des ministres, les directeurs généraux de la fonction publique et de l'administration ont élaboré pour le groupe d'experts "Innovative Public Services Group" (IPSG) un programme de travail visant à améliorer en permanence la qualité et l'efficacité des administrations.

La Commission recommande par conséquent d'engager un dialogue approfondi au sein de l'UE sur des normes minimums et des indicateurs de référence en matière d'intégrité administrative et de bonne gouvernance sur la base de la résolution de Strasbourg, ce qui est essentiel pour prévenir et combattre efficacement la corruption organisée et transfrontalière.

b) Déductibilité fiscale des pots-de-vin

Suite à une recommandation de l'OCDE de 1996 et à la communication de la Commission de 1997, tous les États membres qui autorisaient ou toléraient encore la déductibilité fiscale des commissions versées aux agents publics étrangers ont modifié leur législation en vue d'interdire cette possibilité.

c) Marchés publics

Les marchés publics représentent environ 15% du PIB au niveau de l'UE. Les directives communautaires sur les marchés publics garantissent la transparence et un accès non discriminatoire aux possibilités de passation de marchés. La prévention de la fraude, de la corruption et des pratiques collusoires entre soumissionnaires et autorités contractantes est prise en considération dans le système communautaire. Les comportements collusoires entre sociétés participant à un appel d'offres peuvent en outre constituer une infraction directe à l'interdiction prévue à l'article 81 du traité CE. Dans la stratégie du millénaire précitée, le Conseil a appelé les États membres et la Commission européenne à veiller à ce que "dans le cadre d'une procédure d'adjudication publique, la législation en vigueur prévoit la possibilité d'interdire à un candidat qui a commis des infractions ayant un lien avec la criminalité organisée de participer aux procédures d'adjudication menées par les États membres et la Communauté" et estimé que "des dispositions particulières quant au rôle de la Commission tant dans la coopération administrative que dans l'établissement de listes noires devraient être élaborées afin d'assurer que ces engagements puissent être réalisés, tout en garantissant la conformité avec les dispositions pertinentes relatives à la protection des données".

Dans son projet de modification des directives sur les marchés publics, soumis en mai 2000, la Commission a inséré l'obligation d'exclure tout soumissionnaire ayant fait l'objet d'une condamnation prononcée par un jugement définitif pour corruption, fraude ou participation à des activités d'une organisation criminelle. L'article 45 de la proposition de directive modifiée prévoit la possibilité pour une autorité contractante de faire appel à la coopération des autorités compétentes d'un autre État membre pour obtenir des informations concernant la situation personnelle des candidats ou des soumissionnaires concernés. L'autorité saisie d'une demande en ce sens dans un autre État membre est tenue de coopérer. Tant le Conseil que le Parlement européen ont approuvé, en première lecture, les modifications apportées à l'article 45 de la directive proposée. Aucune nouvelle proposition législative n'est par conséquent nécessaire pour commencer à mettre en œuvre l'article 45 de la directive proposée.

La Commission réexaminera cette question à la lumière de l'application des nouvelles règles.

d) Renforcement de l'intégrité dans le secteur privé

- i. Protection des professions vulnérables contre les tentatives d'influence de la criminalité

Un dialogue ouvert et fructueux s'est engagé avec des représentants des professions juridiques, des comptables et des contrôleurs, dans le but de repérer les lacunes et les incohérences éventuelles, d'élaborer des principes éthiques fondamentaux au niveau de l'UE et de trouver un juste milieu entre le secret professionnel et l'intérêt public.

Cela a conduit à la signature, le 27 juillet 1999, d'une charte des associations professionnelles européennes pour la lutte contre la criminalité organisée. Les associations professionnelles européennes (notaires, avocats, comptables, contrôleurs et conseillers fiscaux) encouragent leurs associations membres à adopter des normes dans le cadre des codes de déontologie existants ou futurs afin de protéger les professionnels qu'elles représentent de toute implication dans des affaires de fraude, corruption et blanchiment d'argent ou de toute exploitation par le crime organisé.

La Commission invite les signataires de la charte des associations professionnelles européennes pour la lutte contre la criminalité organisée à continuer de renforcer leurs régimes déontologiques, cela afin de réduire le risque que des représentants de ces professions ne soient amenés à sacrifier leur intégrité professionnelle du fait d'actes commis par des délinquants à des fins illicites.

- ii. Renforcement de la responsabilité des entreprises

Les sociétés et leurs représentants peuvent en général se retrouver aussi bien du côté des auteurs d'actes de corruption (corruption du côté de l'offre) que du côté des victimes (soit en tant que soumissionnaire non sélectionné parce qu'un marché a été attribué à un concurrent qui a usé de pots-de-vin pour influencer la décision en sa faveur, soit en tant que victime d'un salarié agissant contre les intérêts de la société qui l'emploie parce qu'il a été soudoyé par une société concurrente).

Il convient de traiter ce **rôle à double face du secteur privé** en encourageant la responsabilité des entreprises sur la base de normes et de principes internationaux, notamment par l'élaboration et la mise en œuvre de normes comptables modernes, l'adoption de systèmes d'audit interne et de codes de conduite adéquats et leur mise en œuvre et l'établissement de canaux de communication

À la suite de l'adoption de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions internationales de 1997, la corruption d'un agent public étranger, quelle que soit la juridiction dont il relève, constitue un délit punissable (notamment au titre de la responsabilité des entreprises) dans les juridictions des États qui sont parties à la convention (dont l'ensemble des États membres de l'UE). Pourtant, des études récentes (*cf. Index des corrupteurs de Transparency International*) semblent indiquer que peu d'entreprises ont connaissance de cet instrument international et des textes d'application nationaux. Il convient **d'accroître la sensibilisation dans l'ensemble du secteur privé** pour amener les entreprises à mieux apprécier les conséquences préjudiciables que les pratiques de corruption peuvent avoir pour elles et pour leur réputation et prévenir ainsi ce phénomène.

La corruption est un phénomène occulte, car elle se fonde sur un “pacte du silence” entre le corrupteur et le corrompu. **Il faut donc que les sociétés disposent de règles claires en matière de dénonciation** (procédures à suivre si un salarié a connaissance d'un comportement corruptif à l'intérieur de la société). Ces règles doivent faire l'objet d'une formation et d'un suivi, de manière à indiquer clairement que la corruption est inacceptable et à encourager les salariés à la dévoiler.

La Commission entend continuer de stimuler le dialogue nécessaire dans ce domaine entre les secteurs public et privé par des initiatives telles que le forum européen sur la prévention du crime organisé.

e) Normes comptables et contrôle légal des comptes

Dans le domaine de la comptabilité et du contrôle des comptes, des scandales majeurs survenus récemment ont conduit à une accélération de la prise de décision dans le but de créer un marché des capitaux efficace et concurrentiel à l'échelle de l'UE d'ici 2005, ce qui correspond à l'objectif du “Plan d'action pour les services financiers” de l'UE.

En juin 2002, l'UE a adopté un règlement imposant à toutes les sociétés cotées, y compris les banques et les entreprises d'assurance, l'obligation d'élaborer leurs états financiers consolidés conformément aux normes comptables internationales (IAS) à partir de 2005. Cela aura pour effet de rendre les comptes des sociétés plus fiables, plus transparents et plus facilement comparables dans l'ensemble de l'UE. Cela facilitera aussi la détection de la fraude et de la corruption. La Commission doit maintenant veiller à ce que les IAS soient dûment mises en œuvre, interprétées de manière harmonisée et respectées.

En mai 2002, la Commission a publié des recommandations sur l'indépendance du contrôleur légal des comptes. Ces recommandations contiennent une série de principes rigoureux. Elles recommandent, en particulier, que les contrôleurs ne soient pas autorisés à réaliser un contrôle légal s'ils ont, avec le client, un lien quelconque qui pourrait compromettre leur indépendance. Bien que les recommandations ne soient pas juridiquement contraignantes, elles illustreront clairement ce qui constitue la meilleure pratique. La Commission surveillera la mise en œuvre des recommandations et examinera, à la lumière de leur application pratique, la nécessité d'une législation communautaire contraignante.

Il n'existe pas, à l'heure actuelle, de normes de contrôle harmonisées dans l'UE. Bien qu'il soit unanimement reconnu que toute initiative dans ce domaine devrait se fonder sur les normes internationales d'audit (ISA), on ne sait pas encore très bien comment tous les contrôles légaux seront effectués sur cette base dans l'UE. Il n'existe pas non plus de mécanisme communautaire de supervision de la profession de contrôleur.

Le contrôle légal des comptes fera l'objet d'une communication de la Commission exposant les priorités politiques futures dans ce domaine.

f) Lutte contre la corruption dans des organes et des organismes de caractère particulier se situant à l'interface du secteur public et du secteur privé

Ces dernières années, l'Europe occidentale a subi **une vague de scandales de corruption politique**. Ces affaires ont montré qu'il pouvait exister des liens secrets (triangulaires) entre des titulaires de fonctions publiques, le monde des affaires et des représentants des partenaires sociaux et d'autres groupes d'intérêt se situant à l'interface entre le secteur public et le secteur privé, tels que les partis politiques, les syndicats et les associations patronales, les fondations, etc. Très souvent, des donations non déclarées sont faites à ces entités semi-publiques d'un caractère particulier, dans de nombreux cas au mépris des obligations légales, pour influencer des décisions politiques ou économiques importantes ou créer un "climat favorable" entre le secteur public et le secteur privé.

Le caractère secret de ces liens fait qu'il est souvent très difficile de prouver la matérialité du paiement et de la perception de pots-de-vin au sens du droit pénal et que le comportement n'est parfois tout simplement pas punissable.

Quelques affaires retentissantes révélées par les médias ont attiré l'attention sur ce phénomène. Cette tendance peut, en gros, être reliée à la structure et aux règles de financement des partenaires sociaux et d'autres groupes d'intérêt dans les pays concernés. Cette multiplication des scandales politiques liés au financement de ces entités est due en partie aux facteurs suivants: bureaucratisation croissante des organisations, augmentation des dépenses de campagne, modification de la nature de la compétition politique par une utilisation accrue des médias, affaiblissement du rôle de l'État en tant que prestataire de services publics et concurrence pour les marchés publics.

Il est donc nécessaire, dans le cadre d'une étude de grande envergure, d'apprécier et d'analyser la nature de ces liens, afin d'exposer le problème et d'y remédier à l'avenir. En fait, **seules la plus grande transparence en matière de financement des partenaires sociaux et des groupes d'intérêt et de dépenses électorales et l'application de certaines restrictions aux activités commerciales des représentants de ces entités peuvent garantir que ceux-ci agissent à l'abri des conflits d'intérêts (potentiels)**.

La Commission est très préoccupée par cette évolution et suggère l'adoption, à l'échelle de l'UE, de règles claires et transparentes concernant le financement de ces entités de caractère particulier et le renforcement du rôle de la société civile.

Sur la base d'une étude ayant pour objet d'apprécier la situation en matière de corruption politique et de financement des partenaires sociaux et d'autres groupes d'intérêt en Europe, la Commission élaborera et soumettra au Parlement européen et au Conseil des propositions contenant des normes et des meilleures pratiques pour assurer la transparence du financement de ces entités et des dépenses électorales et éviter les conflits d'intérêts.

7. ASPECTS EXTERIEURS

L'adhésion prochaine de nouveaux États membres à l'UE et une cohérence plus forte entre les politiques intérieure et extérieure de l'UE telle qu'elle est suggérée dans les conclusions du Sommet de Tampere ou dans la récente communication intitulée «L'Europe élargie - Voisinage», en particulier en ce qui concerne la Russie, les NEI occidentaux, l'Europe du sud-est et les partenaires méditerranéens, ouvrent déjà la voie à de futures initiatives (multirégionales) de l'UE dans la lutte contre la corruption.

a) Encouragement des politiques anticorruption des pays adhérents et candidats et des autres pays tiers sur la base de dix principes généraux (cf. annexe au présent document)

Dans les pays adhérents et candidats à l'UE, la lutte contre la corruption a pris une place beaucoup plus importante ces dernières années, en particulier dans la perspective de l'adhésion. Bien que des progrès énormes aient déjà été accomplis et que la majorité de ces pays aient adopté des stratégies anticorruption nationales, la corruption et d'autres formes de criminalité économique restent courantes, comme la Commission le relève dans ses rapports réguliers sur l'évolution des pays candidats à l'adhésion. En outre, le chevauchement des compétences et le manque de coordination risquent de compromettre les résultats obtenus.

Bien que le développement des capacités de lutte contre la corruption ait été couvert dans le cadre des négociations d'adhésion et que le programme PHARE ait soutenu plusieurs projets anticorruption, **la Commission propose une intensification des efforts visant à faire en sorte que sa stratégie globale anticorruption soit pleinement étendue aux pays adhérents et candidats.**

Bien que tous les pays adhérents et candidats aient signé au moins l'un des instruments anticorruption internationaux en vigueur, tels que les conventions pénale et civile sur la corruption du Conseil de l'Europe ou la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions internationales, le plus grand défi reste la mise en œuvre effective de ces instruments.

La Commission a recommandé à maintes reprises une meilleure coordination entre les différentes autorités responsables de la lutte contre la corruption et des campagnes répétées de sensibilisation du public pour prévenir la corruption. **L'établissement d'une unité anticorruption unique ou d'un organe de coordination unique** représenterait un pas en avant significatif à cet égard.

La capacité des structures administratives et judiciaires d'exécuter leurs tâches efficacement est, pour la Commission, une préoccupation prédominante. Cela vaut en particulier pour la mise en œuvre des obligations juridiques découlant de l'acquis. Pour rendre la lutte contre la corruption efficace, le renforcement de l'intégrité, de la transparence et de la responsabilité des administrations et la promotion des principes de bonne gouvernance constituent des éléments essentiels d'une politique préventive globale.

La Commission favorise, sur la base de dix principes généraux (cf. annexe au présent document) et en tenant compte des besoins propres à chaque pays, la réalisation, dans le cadre du programme Phare, d'un effort global visant, dans le laps de temps restant avant l'adhésion, à renforcer davantage les capacités administratives concernées (en matière judiciaire, policière, douanière et de marchés publics) des pays candidats.

La Commission considère qu'il convient d'améliorer la **formation et la spécialisation dans ce domaine** pour que les organes nationaux compétents dans tous les domaines concernés, notamment en matière judiciaire, de poursuites, de répression, de douanes et de police, disposent d'un personnel adéquat et bien formé. Dans ce contexte, il est avant tout recommandé, et cela vaut pour tous les domaines, d'aligner davantage la législation nationale sur l'acquis et sur d'autres instruments internationaux pour que de nouveaux progrès soient accomplis.

La Commission reconnaît pleinement que l'efficacité des politiques nationales de lutte contre la corruption ne peut être appréciée qu'au moins un an après leur mise en œuvre.

Dans d'autres pays, comme les États des Balkans occidentaux, la corruption reste un phénomène très répandu. Un renforcement général des institutions nationales est un élément clef du processus de stabilisation et d'association dans ces pays. Des institutions plus fortes et plus efficaces seront mieux à même de résister à la corruption. La lutte contre la corruption représente une part importante des stratégies régionales et par pays mises en place dans le contexte du programme d'assistance CARDS concernant, par exemple, la lutte contre la criminalité organisée. D'une manière générale, il est essentiel que les États des Balkans occidentaux progressent dans l'élimination de la corruption s'ils veulent avancer sur la voie de l'intégration européenne.

En décembre 2002, le Conseil européen de Copenhague a confirmé que l'Union devait saisir l'occasion offerte par l'élargissement pour améliorer ses relations avec ses voisins, la Russie, l'Ukraine, la Moldova, le Belarus et les pays méditerranéens, pour éviter la formation de nouvelles lignes de démarcation en Europe et promouvoir la stabilité et la prospérité à l'intérieur et au-delà des nouvelles frontières de l'Union. Dans le cadre de la nouvelle politique de voisinage, il est prévu d'intensifier la coopération pour prévenir et combattre les menaces à la sécurité commune, y compris la corruption. L'UE étudiera les possibilités de collaborer plus étroitement avec les pays voisins dans les domaines de la coopération judiciaire et policière et du développement de l'entraide judiciaire. Ces pays doivent attirer des investissements étrangers pour stimuler leur économie. Cela contribuerait fortement, de manière indirecte, à faire baisser les niveaux de corruption, ce dont les responsables politiques prennent de plus en plus conscience.

b) Accords de coopération et programmes d'aide extérieure

La promotion des droits de l'homme, la consolidation des principes démocratiques et l'État de droit sont devenus des objectifs essentiels de la politique extérieure et de développement de l'UE. Ils ont été intégrés en tant qu'"éléments essentiels" dans les différents accords de coopération conclus avec les pays en développement et font partie des thèmes abordés dans le cadre du dialogue politique régulier avec les pays partenaires. L'accord de partenariat ACP-UE signé à Cotonou le 23 juin 2000 entre l'UE et 77 États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) franchit une étape supplémentaire en abordant explicitement des questions telles que la bonne gouvernance (en tant qu'"élément fondamental") et la corruption. Les États ACP et l'UE sont convenus d'une définition de la bonne gouvernance ou "bonne gestion des affaires publiques"⁴⁶ qui englobe la lutte contre la corruption. Ces domaines sont également un thème important du dialogue politique. Les parties sont convenues que, dans les cas où la Communauté est un partenaire important en termes d'appui financier, les cas graves de corruption, tant active que passive, font l'objet d'une procédure de consultation. Si les mesures requises pour remédier à la situation ne sont pas prises, la suspension de la coopération peut être décidée en dernier recours.

⁴⁶ La bonne gestion des affaires publiques se définit comme la gestion transparente et responsable des ressources humaines, naturelles, économiques et financières en vue du développement équitable et durable. Elle implique des procédures de prise de décision claires au niveau des pouvoirs publics, des institutions transparentes et soumises à l'obligation de rendre compte, la primauté du droit dans la gestion et la répartition des ressources, et le renforcement des capacités pour l'élaboration et la mise en œuvre de mesures visant en particulier la prévention et la lutte contre la corruption.

L'accord de Cotonou ne définit pas la notion de “cas grave de corruption” pouvant conduire à la suspension de la coopération. Dans le cadre du dialogue politique permanent qui couvre les questions liées à la gouvernance, les parties examinent les évolutions en cours et la continuité des progrès accomplis. Cette appréciation régulière tient compte du contexte économique, social, culturel et historique de chaque pays. La procédure de consultation n'est pas applicable exclusivement ou nécessairement lorsque des fonds communautaires sont en jeu, mais plus généralement lorsque la corruption constitue un obstacle au développement du pays. Des consultations ont eu lieu dans un cas, où l'Union européenne s'était alarmée du manque de transparence du système de comptabilité publique et des risques de corruption grave, en particulier dans la gestion des ressources naturelles et l'exploitation des monopoles dans un pays partenaire.

Le Manuel d'instructions de la Commission sur les marchés de services, de fournitures et de travaux conclus dans le cadre de la coopération communautaire en faveur des pays tiers contient des dispositions applicables aux cas de corruption détectés dans le contexte d'un projet donné. Ces dispositions n'impliquent pas nécessairement la suspension de l'application du cadre de coopération avec le pays concerné. Elles affectent en général, du moins dans un premier stade, les versements communautaires en faveur du projet en question.

La section 7 du manuel prévoit la possibilité “de suspendre ou d'annuler le financement d'un projet si des pratiques de corruption de quelque nature qu'elles soient sont découvertes à toute étape de la procédure de passation du marché ou durant l'exécution du contrat et si l'autorité contractante ne prend pas toutes les mesures appropriées pour remédier à cette situation. Au sens de la présente disposition, on entend par pratique de corruption, toute proposition visant à donner, ou tout consentement à offrir, à quiconque un paiement illicite, un présent, une gratification ou une commission à titre d'incitation ou de récompense pour qu'il accomplisse ou s'abstienne d'accomplir des actes ayant trait à l'attribution du marché ou au contrat conclu avec l'autorité contractante.”

Pour mettre en œuvre cette nouvelle politique, la Commission réexamine actuellement son accord-cadre et ses accords spécifiques de financement avec les États bénéficiaires ainsi que ses documents d'appels d'offres et ses contrats en vue d'y insérer des clauses types spécifiant que la Commission peut annuler le financement et charger l'État bénéficiaire de la responsabilité de prendre des mesures concrètes dans les cas de corruption.

Plus récemment (décembre 2001, janvier 2002), des accords ont été conclus avec l'Algérie et le Liban, qui contiennent de nouveaux chapitres consacrés à la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. Ils contiennent un article spécifique concernant la lutte contre la corruption, font référence aux instruments juridiques internationaux existants et obligent les parties à prendre des mesures concrètes anticorruption et à accorder l'entraide judiciaire dans les enquêtes pénales.

c) Politique commerciale de l'UE et crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien officiel

Des études récentes concernant la relation entre l'ouverture d'un pays et la bonne gouvernance, d'une part, et le degré de corruption, d'autre part, indiquent que la meilleure stratégie de prévention de la corruption consiste apparemment dans un niveau élevé d'investissement dans le renforcement des institutions ("*bonne gouvernance*"), une fonction publique bien rémunérée, la participation au libre échange et l'ouverture des marchés: plus le pays est ouvert, moins il sera enclin à la corruption. **En aggravant l'incertitude et en alourdissant le coût des transactions, la corruption fait obstacle au commerce international et réduit l'investissement et, partant, la croissance. Des conditions de marché ouvertes, transparentes et concurrentielles au niveau aussi bien local qu'international peuvent réduire la corruption.**

L'UE, par l'intermédiaire de la Commission, a toujours cherché à faire en sorte que la transparence soit un élément essentiel du commerce international. Dans ce contexte, elle a toujours reconnu, au premier rang de ses priorités, la nécessité d'une transparence accrue des marchés publics. La CE préconise l'extension à d'autres parties à l'OMC de l'accord sur les marchés publics, qui contient des dispositions prévoyant une transparence accrue et garantit une concurrence loyale pour les marchés publics au niveau international. La CE s'est également engagée à participer activement aux négociations envisagées afin de parvenir à un accord multilatéral sur la transparence des marchés publics, comme cela a été convenu lors de la quatrième conférence ministérielle de l'OMC qui s'est tenue à Doha. Les propositions qu'elle a faites dans d'autres domaines de réglementation possible figurant à l'ordre du jour de Doha en vue de renforcer la transparence et la prédictibilité des systèmes multilatéraux amélioreront également, si elles sont mises en œuvre, le niveau d'intégrité.

En ce qui concerne les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien officiel, la Commission invite les États membres à surveiller la mise en œuvre, dans la pratique, des clauses anticorruption des règles appliquées par les agences nationales concernées, conformément à la "déclaration d'action" de l'OCDE de décembre 2000⁴⁷.

8. CONCLUSIONS

En conclusion, la future politique anticorruption de l'UE doit prendre en considération les principaux éléments suivants :

- **un engagement politique fort contre toutes les formes de corruption doit être pris au niveau le plus élevé des institutions de l'UE;**
- **la mise en œuvre des instruments anticorruption existants doit être surveillée de près et renforcée, au stade actuel par l'adhésion de la Communauté européenne à l'une des conventions sur la corruption du Conseil de l'Europe ou aux deux et la participation à son mécanisme de contrôle GRECO;**
- **les États membres de l'UE doivent développer et améliorer les outils d'investigation et affecter davantage de personnel spécialisé à la lutte contre la corruption;**

⁴⁷ Ce document a été révisé et remplacé le 7 février 2003. Pour une documentation complète, voir: <http://www.oecd.org/EN/home/0,,EN-home-355-nodirectorate-no-no-no-31,00.html>

- **les États membres et les institutions, organes et organismes de l'UE doivent redoubler d'efforts dans la lutte contre la corruption préjudiciable aux intérêts financiers de la Communauté européenne;**
- **il convient de poursuivre, au niveau de l'UE, l'élaboration de normes d'intégrité communes applicables aux administrations publiques dans l'ensemble de l'UE, telles que le cadre commun d'évaluation des responsables de la fonction publique et de l'administration de l'UE;**
- **les États membres et la Commission doivent soutenir le secteur privé dans ses efforts pour renforcer l'intégrité et la responsabilité des sociétés;**
- **il convient de renforcer la lutte contre la corruption politique et le financement illicite des partenaires sociaux et d'autres groupes d'intérêt au niveau de l'UE et des États membres;**
- **dans leur dialogue permanent avec les pays adhérents et candidats et avec d'autres pays tiers, les États membres et la Commission doivent systématiquement aborder les problèmes liés à la corruption et continuer d'aider ces pays dans les efforts qu'ils accomplissent pour instaurer et mettre en œuvre des politiques nationales anticorruption sur la base des dix principes généraux figurant en annexe;**
- **la lutte contre la corruption doit continuer de faire partie intégrante de la politique extérieure et commerciale de l'UE.**

ANNEXE

DIX PRINCIPES POUR AMÉLIORER LA LUTTE ANTICORRUPTION DANS LES PAYS ADHÉRENTS ET CANDIDATS ET LES AUTRES PAYS TIERS

1 Pour garantir la crédibilité, il est essentiel que les dirigeants et les décideurs prennent clairement position contre la corruption. Faute d'une recette universelle, il convient d'élaborer et de mettre en œuvre des stratégies ou des programmes anticorruption nationaux, qui prévoient des mesures aussi bien préventives que répressives. Ces stratégies doivent faire l'objet d'un vaste processus de consultation à tous les niveaux.

2 Les États membres actuels et futurs de l'UE doivent s'aligner pleinement sur l'acquis de l'UE, de même qu'ils doivent ratifier et mettre en œuvre tous les principaux instruments anticorruption auxquels ils sont parties (conventions des NU, du Conseil de l'Europe et de l'OCDE). Les pays tiers doivent signer, ratifier et mettre en œuvre les instruments anticorruption internationaux pertinents.

3 Les lois anticorruption sont importantes, mais ce qui importe encore davantage, c'est qu'elles soient mises en œuvre par des organes de lutte contre la corruption compétents et visibles (c'est-à-dire des services bien formés et spécialisés, tels que les procureurs anticorruption). Il convient de mettre au point des techniques d'enquête, des statistiques et des indicateurs ciblés. Le rôle des services répressifs doit être renforcé en ce qui concerne non seulement la corruption, mais aussi la fraude, les infractions fiscales et le blanchiment d'argent.

4 L'accès au service public doit être ouvert à tout citoyen. Les procédures de recrutement et de promotion doivent être régies par des critères basés sur les objectifs et le mérite. Les salaires et les droits sociaux doivent être suffisants. Les fonctionnaires doivent être tenus de divulguer leurs avoirs. Les postes sensibles doivent être soumis à rotation.

5 L'intégrité, la responsabilité et la transparence de l'administration publique (justice, police, douanes, administration fiscale, secteur de la santé, marchés publics) doivent être renforcées par le recours à des instruments de gestion par la qualité et à des normes de contrôle et de surveillance, telles que le cadre commun d'évaluation des responsables de la fonction publique et de l'administration de l'UE et la résolution de Strasbourg. Une transparence accrue est importante pour développer une relation de confiance entre les citoyens et l'administration.

6 Des codes de conduite doivent être établis pour le secteur public et leur application doit être contrôlée.

7 Des règles claires en matière de dénonciation doivent être établies pour le secteur public et le secteur privé (la corruption étant une infraction qui ne fait pas de victimes directes susceptibles de témoigner et de la dénoncer).

8 La désapprobation publique de la corruption doit être encouragée par des campagnes de sensibilisation dans les médias et par la formation. Le message central doit être que la corruption n'est pas un phénomène tolérable, mais une infraction pénale. La société civile a un rôle important à jouer pour prévenir ce problème et y remédier.

9 Il convient d'instaurer des règles claires et transparentes en matière de financement des partis ainsi qu'un contrôle financier extérieur des partis politiques pour éviter les liens occultes entre les responsables politiques et des intérêts commerciaux (illicites). Les partis politiques ont de toute évidence une forte influence sur les décideurs, mais ils échappent souvent à la législation anticorruption.

10 Il convient de mettre en œuvre des mesures propres à inciter le secteur privé à s'abstenir de toutes pratiques de corruption, telles que des codes de conduite ou des "listes blanches" de sociétés intègres.