



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 6.6.2011
COM(2011) 308 final

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

La lutte contre la corruption dans l'Union européenne

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

La lutte contre la corruption dans l'Union européenne

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction	3
2.	Suivi plus rigoureux des efforts en matière de lutte anticorruption	5
2.1.	Mécanismes de surveillance et d'évaluation actuels	5
2.2.	Le rapport anticorruption de l'UE	6
3.	Meilleure mise en œuvre des instruments anticorruption existants	9
3.1.	Décision-cadre 2003/568/JAI relative à la lutte contre la corruption dans le secteur privé	9
3.2.	Autres instruments internationaux de lutte contre la corruption	10
3.3.	Coopération entre l'Union européenne et les instruments internationaux anticorruption existants	10
4.	Prise en compte accrue de la corruption dans les politiques internes de l'Union	11
4.1.	Coopération entre les services répressifs, la justice et la police dans l'Union	11
4.1.1.	Coopération judiciaire et policière	11
4.1.2.	Enquêtes financières et récupération des avoirs	12
4.1.3.	Protection des dénonciateurs	13
4.1.4.	Formation des agents des services répressifs	13
4.2.	Marchés publics	13
4.3.	Politique de cohésion destinée à soutenir le renforcement des capacités administratives	14
4.4.	Normes comptables et contrôle légal des comptes des entreprises de l'UE	14
4.5.	Prévention et répression de la corruption politique	15
4.6.	Amélioration des statistiques	15
4.7.	L'intégrité dans le sport	16
4.8.	Protection des fonds publics de l'UE contre la corruption	16
5.	Prise en compte accrue de la corruption dans les politiques externes de l'Union	17
5.1.	Pays candidats, candidats potentiels et pays voisins	17
5.2.	Politiques de coopération et de développement	18
5.3.	Politique commerciale	18
6.	Conclusion	19

La lutte contre la corruption dans l'Union européenne

1. INTRODUCTION

Quatre citoyens de l'Union européenne sur cinq considèrent la corruption¹ comme un problème grave dans leur État membre². Bien qu'au cours des dernières décennies, l'Union européenne ait fortement contribué à ouvrir l'Europe et à la rendre plus transparente, il est évident qu'il reste beaucoup à faire. Il n'est en effet pas acceptable que, selon les estimations, **120 milliards d'euros par an**, soit un pour cent du PIB de l'Union européenne³, se perdent dans la corruption. Ce n'est certes pas un problème nouveau pour l'UE et nous ne serons jamais en mesure d'éradiquer complètement la corruption de nos sociétés, mais il est révélateur que le score moyen de l'EU-27 dans l'indice de perception de la corruption établi par Transparency International n'ait connu qu'une modeste amélioration sur les dix dernières années⁴.

Si la nature et l'étendue de la corruption varient, celle-ci **est dommageable pour tous les États membres et pour l'Union européenne dans son ensemble**: elle cause des préjudices financiers en diminuant les niveaux d'investissement, en empêchant le bon fonctionnement du marché intérieur et en réduisant les fonds publics disponibles. Elle a également des conséquences sociales néfastes dans la mesure où des groupes criminels organisés y recourent pour commettre d'autres infractions graves, comme le trafic de drogue et la traite d'êtres humains. De surcroît, si elle n'est pas combattue, la corruption est susceptible de saper la confiance des citoyens dans les institutions démocratiques et d'affaiblir le sens des responsabilités des dirigeants politiques.

Ces dix dernières années, **des efforts ont été déployés aux niveaux international, communautaire et national** pour réduire la corruption⁵. Au niveau de l'Union européenne, le cadre juridique de lutte contre la corruption a été développé par l'adoption d'une législation

¹ La présente communication retient la définition large de la corruption adoptée par le programme mondial de lutte contre la corruption géré par les Nations unies: «abus de pouvoir aux fins d'un profit personnel», qui couvre donc la corruption dans le secteur tant public que privé.

² 78 %, d'après l'Eurobaromètre sur la corruption 2009. Cette enquête est réalisée tous les deux ans. D'après l'enquête de Transparency International, 5% des citoyens de l'UE versent chaque année des pots-de-vin, voir http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb. Une étude suggère que la corruption ajoute pas moins de 20-25% au coût total des contrats commerciaux, http://www.nispa.org/files/conferences/2008/papers/200804200047500.Medina_exclusion.pdf.

³ Le coût économique total de la corruption n'est pas facile à calculer. Le chiffre cité se fonde sur des estimations réalisées par des organismes spécialisés comme la Chambre de commerce internationale, Transparency International, l'initiative UN Global Compact, le Forum économique mondial, et la publication Clean Business is Good Business, 2009, qui suggère que la corruption se chiffre à 5% du PIB au niveau mondial. .

⁴ De 6,23 en 2000 à 6,30 en 2010, sur une échelle culminant à 10. Dans l'Indice 2010, alors que neuf États membres se rangeaient parmi les 20 pays les moins corrompus du monde, huit autres obtenaient par contre une note inférieure à 5. Les principaux résultats et tendances de l'Indice pour l'UE ont été confirmés par les indicateurs mondiaux de la gouvernance de la Banque mondiale – à savoir des différences très nettes parmi les États membres de l'UE, neuf d'entre eux se rangeant parmi les meilleurs performers en matière de lutte corruption, et dix parmi les plus mauvais. Voir aussi <http://info.worldbank.org/governance/wgi/worldmap.asp>.

⁵ Ces efforts ont été demandés par la Commission en 2003, COM (2003) 317 final.

anticorruption dans le secteur privé⁶ et par l'adhésion de l'Union à la convention des Nations Unies contre la corruption (UNCAC)⁷. Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne reconnaît que la corruption est une infraction grave revêtant une dimension transfrontière et que les États membres ne sont pas toujours armés pour y faire face seuls⁸. Les mesures anticorruption ont, jusqu'à un certain point, été intégrées dans une série de politiques de l'Union européenne⁹.

Cependant, la **mise en œuvre du cadre juridique de lutte contre la corruption demeure inégale d'un État membre à l'autre et globalement peu satisfaisante**. En effet, la législation anticorruption de l'Union européenne n'a pas été transposée dans tous les États membres¹⁰. Certains pays n'ont toujours pas ratifié les principaux instruments internationaux de lutte contre la corruption. Plus important encore, même là où des institutions et une législation anticorruption sont en place, leur **mise en application est souvent insuffisante** dans la pratique¹¹.

Ce constat traduit **l'absence d'un véritable engagement politique** des dirigeants et des décideurs pour s'attaquer à la corruption sous toutes ses formes - corruption politique, activités entachées de corruption commises par et avec des groupes criminels organisés, corruption dans le secteur privé et «petite corruption». Il existe donc manifestement nécessaire de stimuler la volonté politique de combattre la corruption, et d'accroître la cohérence des politiques et actions anticorruption instaurées par les États membres.

C'est pourquoi la Commission mettra en place un mécanisme - le **rapport anticorruption de l'UE** - destiné à suivre et à évaluer les efforts des États membres dans la lutte contre la corruption, et à renforcer l'engagement politique dans cette direction. Adossé à un groupe d'experts et un réseau de correspondants de recherche, et doté du budget européen requis, le rapport sera dirigé par la Commission et publié tous les deux ans, à partir de 2013. Il rendra compte, en toute impartialité, des réalisations, des points faibles et des engagements de tous les États membres. Il dégagera les tendances et les faiblesses auxquelles il y a lieu de remédier, et il stimulera l'apprentissage collégial et l'échange des meilleures pratiques. En complément à ce mécanisme, l'Union devrait **prendre part au groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe (GRECO)**¹².

L'UE devrait aussi **accorder davantage d'attention à la corruption dans toutes ses politiques concernées**, tant internes qu'externes. La Commission proposera donc, en particulier, une modernisation des règles de l'UE régissant la confiscation des produits du

⁶ Décision-cadre 2003/568/JAI du Conseil relative à la lutte contre la corruption dans le secteur privé (JO L 192 du 31 juillet 2003, p. 54).

⁷ Décision 2008/801/CE du Conseil (JO L 287 du 29.10.2008, p. 1).

⁸ L'article 83(1) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne répertorie la corruption parmi les infractions pour lesquelles des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions peuvent être établies par voie de directives, car la corruption a souvent implications dépassant les frontières intérieures de l'UE. La corruption active transfrontière, mais aussi d'autres formes de corruption, comme celle présente dans le système judiciaire, sont susceptibles d'affecter la concurrence et les flux d'investissements.

⁹ Voir les sections 4 et 5.

¹⁰ La Commission n'a pas le pouvoir de poursuivre les États membres qui n'ont pas transposé des mesures adoptées dans le cadre du troisième pilier du traité, avant l'entrée en vigueur du TFUE. Ces poursuites deviendront possibles à partir du 1er décembre 2014, en vertu de l'article 10 du protocole n° 36 sur les dispositions transitoires du traité de Lisbonne.

¹¹ Voir la section 3.

¹² Voir la section 2.2 et le rapport de la Commission au Conseil sur les modalités de la participation de l'Union européenne au GRECO, COM (2011) 307.

crime en 2011, une stratégie destinée à accroître la qualité des enquêtes financières pénales dans les États membres en 2012, et l'adoption en 2011 d'un plan d'action visant à améliorer les statistiques sur la criminalité. La Commission collaborera en outre avec les agences européennes telles qu'Europol, Eurojust et le CEPOL, ainsi qu'avec l'OLAF, pour renforcer la coopération judiciaire et policière et pour améliorer la formation des agents des services répressifs. Elle poursuivra l'élaboration de règles actualisées sur les marchés publics et sur les normes comptables et le contrôle légal des comptes des entreprises de l'UE. Elle adoptera aussi, en 2011, une stratégie contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE. Parallèlement, la Commission accordera une plus grande attention à la lutte contre la corruption dans les processus d'élargissement de l'Union et, conjointement avec la haute représentante, dans notre politique de voisinage, et elle appliquera plus fréquemment le principe de conditionnalité dans les politiques de coopération et de développement. Enfin, les initiatives du secteur privé et le dialogue public-privé au niveau européen visant à prévenir la corruption devraient être développés davantage.

La présente communication expose les objectifs du rapport anticorruption de l'UE et son fonctionnement dans la pratique, et elle explique de quelle manière l'Union européenne devrait accorder davantage d'attention à la corruption dans ses politiques internes et externes. Elle sera complétée par une stratégie antifraude de la Commission. La communication se focalise sur l'application des politiques anticorruption par les États membres, tandis que la stratégie comportera essentiellement des mesures visant à protéger les intérêts financiers de l'Union, sous la responsabilité de la Commission.

2. SUIVI PLUS RIGoureux DES EFFORTS EN MATIÈRE DE LUTTE ANTICORRUPTION

2.1. Mécanismes de surveillance et d'évaluation actuels

À ce jour, il n'existe aucun mécanisme permettant, de manière transversale et cohérente, de vérifier l'existence et d'évaluer l'efficacité des politiques de lutte contre la corruption au niveau de l'Union et des États membres¹³. À l'échelle internationale, les principaux mécanismes de surveillance et d'évaluation existants sont le groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe (GRECO), le groupe de travail de l'OCDE sur la corruption et le mécanisme d'examen de l'application de la convention des Nations Unies contre la corruption (UNCAC). Ces mécanismes donnent une impulsion aux États parties pour qu'ils mettent en œuvre et appliquent les règles anticorruption. Chacun d'entre eux comporte toutefois des caractéristiques qui limitent sa capacité à résoudre efficacement les problèmes associés à la corruption au niveau de l'Union.

L'instrument le plus complet qui soit pertinent pour l'Union européenne est le **GRECO**, car pratiquement tous les États membres y participent. Par son intermédiaire, le Conseil de l'Europe contribue à assurer l'application de normes minimales dans l'espace juridique paneuropéen. Toutefois, eu égard à la visibilité restreinte du processus intergouvernemental

¹³ Un mécanisme de surveillance spécifique applicable à deux États membres, le mécanisme de vérification et de coopération (MVC) pour la Roumanie et la Bulgarie, existe depuis 2006 [décisions 2006/928/CE et 2006/929/CE de la Commission du 13 décembre 2006 (JO L 354 du 14 décembre 2006)]. Le MVC est apparu comme une solution ad hoc pour les lacunes encore relevées à la veille de l'adhésion de ces pays à l'Union européenne. Dans ce contexte, la Commission effectue des vérifications en se référant à plusieurs objectifs prédéfinis en matière de réforme judiciaire et de lutte contre la corruption, ainsi que, dans le cas de la Bulgarie, en matière de lutte contre la criminalité organisée.

d'évaluation du GRECO et de son mécanisme de suivi, il n'est pas parvenu, jusqu'ici, à insuffler dans les États membres la volonté politique nécessaire pour combattre efficacement la corruption. De plus, dès lors qu'il surveille le respect d'une série de normes anticorruption établies par le Conseil de l'Europe¹⁴, le GRECO s'attache moins à certains domaines spécifiques de la législation de l'Union, comme les marchés publics. En outre, le système du GRECO ne permet pas de réaliser des analyses comparées et, partant, de dégager les tendances de la corruption qui se font jour au sein de l'Union, et il ne stimule pas activement l'échange des meilleures pratiques ni l'apprentissage collégial.

La convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales (convention contre la corruption)¹⁵ se concentre sur son thème spécifique et ne peut être étendue à d'autres domaines qui sont importants pour la lutte anticorruption au sein de l'Union européenne. Le septième rapport d'avancement annuel établi par Transparency International¹⁶ indiquait que l'application de la convention contre la corruption était variable: elle n'est activement mise en œuvre que dans quatre États membres, et peu ou pas du tout dans 12 autres. Malgré un système d'évaluation approfondie, sous la forme du Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption, la volonté politique d'appliquer effectivement la convention contre la corruption de l'OCDE est demeurée insuffisante.

La **convention des Nations Unies contre la corruption (UNCAC)** est entrée en vigueur en décembre 2005 et l'Union européenne y a adhéré en septembre 2008¹⁷. La conférence des États parties à la convention a adopté les termes de référence du mécanisme d'examen de son application en novembre 2009. L'Union européenne est favorable à une participation de la société civile à ce mécanisme et à la transparence des conclusions des évaluations. Toutefois, plusieurs caractéristiques sont susceptibles de limiter la capacité du mécanisme d'examen de la convention à résoudre les problèmes liés à la corruption au niveau de l'UE: il s'agit d'un instrument intergouvernemental, le système d'examen croisé est susceptible d'omettre des domaines d'action particulièrement importants pour l'Union, il inclut des États parties appliquant peut-être des normes anticorruption moins strictes que l'UE, les cycles d'examen seront d'une durée relativement longue, et les recommandations aux États parties qui ne sont pas appliquées risquent de n'être suivies qu'un nombre limité de fois.

2.2. Le rapport anticorruption de l'UE

Au vu des limites que présentent les mécanismes de surveillance et d'évaluation internationaux évoqués plus haut, **un mécanisme de surveillance et d'évaluation propre à l'Union européenne, le rapport anticorruption de l'UE, devrait être mis en place** afin de renforcer la volonté politique dans les États membres et de favoriser l'application des outils juridiques et institutionnels existants. Ce mécanisme devrait être **combiné avec la participation de l'UE au GRECO**¹⁸. Le rapport anticorruption de l'UE sera **publié par la Commission tous les deux ans**, à partir de 2013.

¹⁴ Convention pénale sur la corruption (STE 173, adoptée le 27 janvier 1999) et son protocole additionnel (ETS 191, adopté le 15 mai 2003); Convention civile sur la corruption (STE 174, adoptée le 4 novembre 1999) et les 20 principes directeurs contre la corruption (Résolution du Comité des ministres du Conseil de l'Europe (97) 24).

¹⁵ http://www.oecd.org/document/12/0,3343,en_2649_34859_35692940_1_1_1_1,00.html.

¹⁶ http://www.transparency.org/global_priorities/international_conventions

¹⁷ Décision 2008/801/CE du Conseil (JO L 287 du 25.9.2008, p. 1).

¹⁸ Voir le rapport de la Commission au Conseil sur les modalités de la participation de l'UE au GRECO, COM (2011) 307.

L'instauration du rapport anticorruption de l'UE répond à la demande des États membres, formulée dans le programme de Stockholm¹⁹, de «mettre au point des indicateurs, sur la base des systèmes existants et de critères communs, pour mesurer l'effet des mesures de lutte contre la corruption au sein de l'Union», ainsi qu'à la demande du Parlement européen de surveiller les efforts de lutte anticorruption dans les États membres de manière régulière²⁰.

La création de ce mécanisme de suivi part du principe que même s'il n'existe pas de solution universelle pour lutter efficacement contre la corruption, celle-ci n'en constitue pas moins une préoccupation pour tous les États membres de l'UE. Grâce à une évaluation périodique et à la publication de rapports factuels et objectifs, ce rapport représentera **pour les États membres un encouragement supplémentaire à lutter contre la corruption**, notamment par la mise en œuvre et l'application des normes anticorruption reconnues au plan international. Ce mécanisme, applicable à tous les États membres, permettra de mieux se rendre compte de la réalité et l'efficacité des efforts menés contre la corruption au sein de l'Union, aidera à déceler les causes spécifiques de cette dernière et jettera ainsi les **bases d'une bonne préparation des futures actions de l'UE**. Il fera en outre office de «sonnette d'alarme» afin de limiter le risque de voir des problèmes profondément enracinés dans les États déboucher sur une crise.

Pour établir le rapport anticorruption de l'UE, la Commission coopérera avec les mécanismes de surveillance et d'évaluation existants, de manière à éviter des surcharges administratives pour les États membres et les doubles emplois. Elle s'inspirera des normes minimales de lutte contre la corruption déjà établies par des instruments internationaux tels que les conventions pénale²¹ et civile²² sur la corruption et les vingt principes directeurs pour la lutte contre corruption²³ du Conseil de l'Europe, la convention de l'ONU contre la corruption²⁴ et la convention de l'OCDE contre la corruption²⁵.

Puisque pratiquement toutes les formes de corruption peuvent avoir des implications transnationales, le rapport ne se limitera pas à une liste exhaustive de domaines prioritaires. Chaque rapport anticorruption de l'UE mettra l'accent sur plusieurs **éléments transversaux particulièrement pertinents pour l'Union européenne**, ainsi que sur certains aspects propres à chaque État membre. Ceux-ci seront évalués par rapport à une série d'indicateurs, dont certains seront fondés sur les normes existantes dans les différents domaines, d'autres élaborés durant la préparation du rapport. De nouveaux indicateurs seront définis lorsqu'il n'existe pas encore de normes dans le cadre d'un instrument déjà en vigueur, ou lorsque des normes plus strictes sont requises au niveau européen. Pour sélectionner ou élaborer ces indicateurs, la Commission consultera les autorités anticorruption compétentes des États membres. Les indicateurs pourront concerner: la perception de la corruption, le comportement des personnes interrogées en relation avec les activités de corruption, les statistiques pénales, notamment sur les saisies et les confiscations des produits de crimes liés à la corruption. Le rapport anticorruption de l'UE comprendra aussi une évaluation quantitative de ces indicateurs et une analyse qualitative des tendances et résultats en matière de corruption.

¹⁹ Document n° 17024/09 du Conseil, adopté par le Conseil européen des 10 et 11 décembre 2009 (JO C 115, p. 1). Voir aussi la résolution n° 6902/05 du Conseil, adoptée le 14 avril 2005, qui invitait la Commission à envisager l'élaboration d'un mécanisme de surveillance et d'évaluation mutuelles.

²⁰ Déclaration écrite n° 2/2010 sur les efforts de l'Union dans la lutte contre la corruption, adoptée par le Parlement européen le 18 mai 2010.

²¹ SET 173 du 27.1.1999.

²² SET 174 du 4.11.1999.

²³ Résolution du Comité des ministres du Conseil de l'Europe (97) 24.

²⁴ Résolution n° 58/4 de l'Assemblée générale des Nations unies, du 31 octobre 2003.

²⁵ Adoptée par la Conférence de négociation, le 21 novembre 1997.

Le rapport anticorruption inclura:

- **une partie thématique**, mettant en lumière des aspects particuliers de la lutte contre la corruption dans l'Union européenne, sur la base de recherches, avec des études de cas thématiques, des exemples de bonnes pratiques et des recommandations;
- **des analyses par pays**, comprenant notamment des recommandations sur mesure adressées aux différents États membres, sur la base des résultats enregistrés par les mécanismes de surveillance existants et de l'examen des éléments disponibles, émanant de sources pertinentes. Cette partie pourra s'accompagner de recommandations sur les actions à entreprendre au niveau européen;
- **les tendances au niveau européen**, reprenant les résultats d'une enquête Eurobaromètre sur la corruption réalisée tous les deux ans, qui mesurera la perception qu'ont les citoyens européens de la corruption dans divers domaines, ainsi que d'autres sources d'informations pertinentes sur les expériences de la corruption au niveau européen.

Pour établir le rapport, la Commission s'appuiera sur diverses sources d'information, dont les mécanismes de surveillance existants (GRECO, OCDE, UNCAC), des experts indépendants, des conclusions de recherches, les services de la Commission et l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), les États membres, des agences européennes comme Europol et Eurojust, le réseau européen de lutte contre la corruption, des études Eurobaromètre et la société civile²⁶.

Le rapport anticorruption de l'UE sera dirigé par la Commission, qui sera assistée dans cette mission par:

- un **groupe d'experts** qui la conseillera sur: 1) l'établissement d'indicateurs, 2) l'évaluation de l'action des États membres, 3) le recensement des meilleures pratiques, 4) le dégagement des tendances dans l'UE, 5) la formulation de recommandations, et 6) la proposition de nouvelles mesures de l'UE, si nécessaire. Ce groupe sera mis sur pied par la Commission, au terme d'un appel à candidatures ouvert. Les experts sélectionnés pourront provenir d'horizons très divers (services répressifs, prévention de la corruption, société civile, recherche, etc.) et devront posséder une expertise incontestée en matière de lutte contre la corruption, être reconnus pour leur haut degré d'intégrité et s'engager à agir personnellement en leur qualité professionnelle;
- un **réseau de correspondants de recherche locaux**, créé par la Commission et composé de représentants de la société civile et du monde universitaire, qui collecteront dans chaque État membre les informations nécessaires pour alimenter et compléter les travaux du groupe d'experts.

En lien direct avec le rapport anticorruption de l'UE, le développement d'un **programme de partage des expériences** pourrait être envisagé pour aider les États membres, les ONG locales ou d'autres parties prenantes à identifier les lacunes des politiques anticorruption et les meilleures pratiques, à sensibiliser à cette thématique ou à assurer des formations.

La Commission prendra en charge toutes les dépenses associées au rapport anticorruption de l'UE, notamment celles liées au groupe d'experts indépendants, au réseau de correspondants de recherche et, s'il est concrétisé, au programme de partage des expériences.

²⁶

Les évaluations réalisées par la société civile dans ce domaine seront également prises en compte. Il peut s'agir, par exemple, de l'étude actuelle de Transparency International sur les systèmes d'intégrité nationaux dans l'Union européenne.

La **participation de l'UE au GRECO**, bien que ne répondant pas totalement aux besoins de suivi périodique de l'Union sur la lutte contre la corruption menée dans l'Union, permettrait la création de synergies entre les deux mécanismes²⁷. Le GRECO pourrait notamment contribuer au mécanisme de suivi de l'UE en fournissant des analyses comparées de ses rapports de conformité et d'évaluation existants sur les États membres de l'UE, et en indiquant les principales recommandations exigeant un suivi supplémentaire.

Pour les raisons qui viennent d'être exposées, la Commission met en place un mécanisme de suivi de la lutte anticorruption dans l'UE destiné à évaluer périodiquement les efforts déployés par les États membres dans ce domaine et elle demandera au Conseil l'autorisation de négocier avec le Conseil de l'Europe la participation de l'Union européenne au GRECO. La Commission envisagera à moyen et long terme, au vu des conclusions du futur rapport anticorruption de l'UE, la nécessité de nouvelles initiatives d'action de l'UE, au nombre desquelles le rapprochement des législations pénales en matière de corruption.

3. MEILLEURE MISE EN ŒUVRE DES INSTRUMENTS ANTICORRUPTION EXISTANTS

Plusieurs instruments juridiques anticorruption sont déjà en place aux niveaux européen, international et de l'Union. Il s'agit notamment 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, entrée en vigueur le 28 septembre 2005²⁸. Or, à l'exception de cette convention, les instruments existants n'ont pas encore été ratifiés et transposés dans le droit de tous les États membres de l'UE. Pour lutter efficacement contre la corruption, les États membres devraient donc, au minimum, entreprendre les démarches nécessaires pour parachever le processus de ratification et de transposition.

3.1. Décision-cadre 2003/568/JAI relative à la lutte contre la corruption dans le secteur privé

La décision-cadre 2003/568/JAI relative à la lutte contre la corruption dans le secteur privé²⁹, adoptée en juillet 2003, vise à incriminer la corruption tant active que passive, en établissant des règles plus détaillées pour la responsabilité des personnes morales et en fixant des sanctions dissuasives. Le premier rapport sur sa mise en œuvre³⁰, publié en 2007, indiquait que maints États membres avaient peu fait pour l'appliquer. Des lacunes ont été décelées dans l'incrimination de tous les éléments constitutifs d'une corruption active comme passive ainsi que dans les dispositions relatives à la responsabilité des personnes morales. Le deuxième rapport sur la mise en œuvre (joint à la présente communication) révèle que plusieurs États membres n'ont toujours pas transposé les dispositions les plus détaillées sur l'incrimination de ces éléments constitutifs de la corruption active et passive³¹. Par ailleurs, les règles relatives à la responsabilité des personnes morales continuent d'être inégales au niveau national.

²⁷ Voir rapport de la Commission au Conseil sur les modalités de la participation de l'Union européenne au GRECO, COM (2011) 307.

²⁸ JO C 195 du 25.6.1997, p. 2 à 11.

²⁹ JO L 192 du 31.7.2003, p. 54.

³⁰ COM (2007) 328 final.

³¹ COM (2011) 309 final. Le rapport constate que 9 États membres (Belgique, Bulgarie, Chypre, Finlande, France, Irlande, Portugal, République tchèque et Royaume-Uni) ont correctement transposé tous les éléments constitutifs de l'infraction définis à l'article 2 de la décision-cadre.

La Commission appelle instamment les États membres à transposer intégralement toutes les dispositions de la décision-cadre 2003/568/JAI sans retard et à s'assurer de la bonne application de cette dernière. Selon l'état d'avancement de la transposition, la Commission envisagera de proposer une directive pour remplacer la décision-cadre.

Dans ce contexte, la Commission salue l'adoption par certains États membres de règles plus strictes destinées à prévenir la corruption dans le secteur privé et aggravant la responsabilité des entreprises en cas de corruption. **La Commission entend encourager le dialogue public-privé** et l'échange des meilleures pratiques dans ce domaine. Les entreprises privées sont incitées à élaborer et appliquer des règles communes précises en matière de comptabilité, d'audit interne, de code de conduite et de protection des dénonciateurs, dans leurs champs d'activité respectifs.

3.2. Autres instruments internationaux de lutte contre la corruption

Plusieurs États membres de l'UE ont ratifié l'ensemble ou la plupart des instruments internationaux de lutte contre la corruption existants. Cependant, trois États membres³² n'ont pas ratifié la **convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe**³³, douze autres n'ont pas ratifié son protocole additionnel³⁴ et sept n'ont pas ratifié³⁵ la **convention civile sur la corruption**³⁶. Trois États membres n'ont pas encore ratifié la **convention des Nations unies contre la corruption**³⁷. Enfin, cinq États membres³⁸ n'ont pas encore ratifié la **convention de l'OCDE contre la corruption**.

La Commission appelle instamment les États membres qui n'ont encore pas ratifié les instruments susmentionnés à le faire sans retard, en tenant compte, lorsqu'il y a lieu, de la compétence externe exclusive de l'Union, et à les mettre pleinement en œuvre. La Commission demande aux États membres de l'informer sans délai des mesures prises en vue de la ratification de ces instruments ainsi que de tout motif de non-ratification. Dans ce contexte, la ratification et l'application effective par tous les États membres de la convention de l'OCDE contre la corruption revêtent une importance particulière. La Commission analysera les éventuelles difficultés rencontrées dans le processus de ratification par les États membres ne faisant pas partie de l'OCDE, ainsi que les manquements dans la mise en œuvre et l'application.

3.3. Coopération entre l'Union européenne et les instruments internationaux anticorruption existants

Le programme de Stockholm appelle à une coordination accrue entre les États membres dans le cadre des travaux de l'UNCAC, du GRECO et de l'OCDE. À cet effet, la Commission interviendra en particulier dans les domaines suivants.

³² Autriche, Allemagne, Italie.

³³ SET 173 du 27.1.1999.

³⁴ Allemagne, Autriche, Espagne, Estonie, Finlande, Hongrie, Italie, Lituanie, Malte, Pologne, Portugal, République tchèque.

³⁵ Allemagne, Danemark, Irlande, Italie, Luxembourg, Portugal et Royaume-Uni.

³⁶ SET 174 du 4.11.1999.

³⁷ Allemagne, Irlande et République tchèque.

³⁸ Chypre, Lettonie, Lituanie, Malte, Roumanie. Ces États ne sont pas membres de l'OCDE. La Bulgarie est le seul État membre non membre de l'OCDE qui a adopté cette convention.

En ce qui concerne l'**UNCAC**, la convention prévoit l'obligation juridique de procéder à des auto-évaluations. Dans le cas de l'UE, ce processus est complexe, car il requiert la coopération de toutes les institutions européennes et des États membres sur les matières relevant de la compétence partagée. La Commission a néanmoins entamé le processus³⁹ et elle analyse actuellement l'incidence des changements apportés par le traité de Lisbonne sur l'étendue des obligations de l'UE dans le cadre de l'UNCAC. Une fois cette étude terminée, les modalités de la participation de l'Union au mécanisme d'examen, y compris à la désignation des experts, seront déterminées.

La Commission intensifiera sa coopération avec l'**OCDE**, éventuellement par la conclusion d'un protocole d'accord. Les conclusions du groupe de travail de l'OCDE sur la corruption seront exploitées lors de la rédaction du rapport anticorruption de l'UE.

La Commission a analysé les modalités possibles de la **participation de l'UE au GRECO** et elle entamera, dans les limites des compétences de l'Union, les procédures requises à cet égard⁴⁰. **Les États membres devraient appuyer la candidature de l'Union au GRECO, au sein du Comité des ministres du Conseil de l'Europe.**

La Commission soutient également la lutte anticorruption menée dans le contexte du **G-20** et elle participera à la mise en œuvre du plan anticorruption du G-20 adopté lors du Sommet de Séoul en novembre 2010⁴¹.

4. PRISE EN COMPTE ACCRUE DE LA CORRUPTION DANS LES POLITIQUES INTERNES DE L'UNION

Outre la surveillance et la mise en œuvre renforcées des instruments juridiques existants, la lutte anticorruption devrait, dans le cadre d'une **approche globale**, faire partie intégrante de toutes politiques de l'UE concernées, tant internes qu'externes. La corruption devrait recevoir davantage d'attention notamment dans les domaines d'action suivants.

4.1. Coopération entre les services répressifs, la justice et la police dans l'Union

Les États membres doivent prendre toutes les mesures qui s'imposent pour assurer, **dans les affaires de corruption, une détection et des poursuites efficaces, l'imposition régulière de sanctions dissuasives et la récupération des avoirs acquis illégalement**. À cet égard, la coopération judiciaire et policière entre les États membres de l'UE, les enquêtes financières, la formation du personnel des services répressifs et la protection des dénonciateurs revêtent une importance particulière.

4.1.1. Coopération judiciaire et policière

Dans le cadre de sa stratégie 2010-2014, **Europol** s'est engagé à fournir un appui accru aux opérations de répression, et faire office de plateforme centrale d'information sur la criminalité dans l'UE et de pôle européen d'expertise en matière de répression de la criminalité. La

³⁹ L'OLAF a commencé une analyse systématique des dossiers de corruption en vue de recenser les menaces et vulnérabilités auxquelles le budget de l'UE est exposé.

⁴⁰ Voir le rapport de la Commission au Conseil sur les modalités de la participation de l'Union européenne au GRECO, COM (2011) 307.

⁴¹ Annexe III de la déclaration des dirigeants au sommet du G-20 de Séoul, 11 et 12 novembre 2010.

Commission invite instamment **Europol à intensifier ses efforts de lutte contre la corruption** en qualité d'animateur des activités relatives à la criminalité organisée. Ceci devrait inclure la production régulière d'évaluations des menaces.

Depuis 2004, **Eurojust** a connu une légère hausse du nombre de dossiers de corruption. Si, en 2010, ces affaires n'ont représenté que 2 % de sa charge de travail totale, l'augmentation du nombre d'États membres concernés indique néanmoins un besoin croissant de coopération judiciaire dans les dossiers de corruption comportant une dimension transnationale. La Commission invite instamment **Eurojust à intensifier ses efforts pour faciliter l'échange d'informations** entre les autorités des États membres sur les cas de corruption revêtant une dimension transnationale.

Enfin, depuis 2008, le réseau de points de contact de l'UE contre la corruption⁴² rassemble les autorités des États membres chargées de la lutte anticorruption, ainsi que la Commission, l'OLAF, Europol et Eurojust. Ce réseau est géré par les Partenaires européens contre la corruption (EPAC), sous la conduite de l'Autriche. **La Commission collaborera avec le réseau de points de contacts pour obtenir des résultats plus concrets**, privilégier davantage les questions opérationnelles intéressant les enquêteurs chargés des dossiers de corruption et délimiter plus clairement les rôles respectifs des EPAC et des points de contact. Elle envisage d'élaborer une proposition en vue de modifier la décision du Conseil établissant le réseau de points de contact.

4.1.2. *Enquêtes financières et récupération des avoirs*

Quatre rapports sur la mise en œuvre publiés par la Commission⁴³ ont relevé des retards pris par de nombreux États membres pour adopter des mesures de confiscation des produits du crime. **En 2011, la Commission proposera une révision du cadre juridique de l'UE régissant la confiscation et le recouvrement des avoirs** afin que les juridictions des États membres puissent effectivement confisquer les avoirs d'origine criminelle et récupérer l'intégralité des valeurs correspondantes, y compris dans les dossiers de corruption.

La troisième directive sur le blanchiment d'argent⁴⁴ classe la corruption parmi les principales infractions liées au blanchiment d'argent. Les évaluations réalisées par le groupe de travail de l'OCDE sur la corruption suggèrent que très peu de cas de corruption transnationale sont détectés par les systèmes nationaux de lutte contre le blanchiment d'argent. La Commission souligne la nécessité d'une coopération plus soutenue entre les cellules de renseignement

⁴² Décision 2008/852/JAI du Conseil (JO L 301 du 12.11.2008, p. 38).

⁴³ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil fondé sur l'article 8 de la décision 2007/845/JAI du Conseil du 6 décembre 2007 relative à la coopération entre les bureaux de recouvrement des avoirs des États membres en matière de dépistage et d'identification des produits du crime ou des autres biens en rapport avec le crime (COM (2011) 176 final); rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil fondé sur l'article 22 de la décision-cadre 2006/783/JAI du Conseil, du 6 octobre 2006, relative à l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions de confiscation (COM (2010) 428); rapport de la Commission sur la base de l'article 6 de la décision-cadre 2005/212/JAI du Conseil, du 24 février 2005, concernant la confiscation des produits, des instruments et des biens en rapport avec le crime (COM (2007) 805 final); rapport de la Commission fondé sur l'article 14 de la décision-cadre 2003/577/JAI du Conseil, du 22 juillet 2003, relative à l'exécution dans l'Union européenne des décisions de gel de biens ou d'éléments de preuve (COM (2008) 885 final).

⁴⁴ Directive 2005/60/CE (JO L 309 du 25.11.2005, p. 15).

financier⁴⁵, les agences spécialisées dans la lutte contre la corruption et les services répressifs des États membres. **Les États membres devraient veiller à ce que les enquêtes financières soient menées avec efficacité et cohérence dans les affaires de corruption**, et à ce qu'un lien potentiel avec la criminalité organisée et le blanchiment d'argent soit toujours envisagé. **En 2012, la Commission adoptera une stratégie** visant à accroître la qualité des **enquêtes financières** dans les États membres et à développer les renseignements financiers susceptibles d'être partagés entre les autorités des États membres, entre les États membres et les agences européennes, ainsi qu'au niveau international.

4.1.3. *Protection des dénonciateurs*

La protection effective des dénonciateurs contre les représailles est un aspect central des politiques anticorruption. Or le cadre juridique régissant cet aspect dans l'Union est inégal et complique le traitement des dossiers comportant une dimension transnationale. **La Commission procédera à une évaluation de la protection des personnes qui signalent des infractions financières, qui abordera aussi la protection des dénonciateurs**, et les problèmes de protection des données qui y sont liés, afin de préparer de futures actions de l'UE.

4.1.4. *Formation des agents des services répressifs*

La Commission financera l'élaboration de **programmes de formation** ciblés sur la corruption à l'intention des services répressifs, par l'entremise du **Collège européen de police (CEPOL)**. Ces programmes devraient aborder des aspects spécifiques du traitement des dossiers de corruption présentant des ramifications internationales, comme par exemple le rassemblement et l'échange de preuves, la corrélation avec des enquêtes financières et les connexions avec des enquêtes portant sur des activités de criminalité organisée.

4.2. **Marchés publics**

Les dépenses publiques consacrées à des travaux, des biens et des services représentent environ 19 % du PIB de l'UE (2009). Près d'un cinquième de ces dépenses relèvent du champ d'application des directives européennes sur les marchés publics (soit environ 420 milliards d'euros, ou 3,6 % du PIB de l'UE).

Or le cadre juridique actuel de l'UE régissant les marchés publics⁴⁶ ne comporte pas de dispositions spécifiques permettant de prévenir et de sanctionner les conflits d'intérêt, et il ne comprend que quelques règles particulières qui sanctionnent le népotisme et la corruption.

⁴⁵ Selon l'article 21, paragraphe 2, point b), de la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, la "CRF doit être créée sous la forme d'une cellule nationale centrale. Elle doit être chargée de recevoir (et, dans la mesure de ses pouvoirs, de demander), d'analyser et de communiquer aux autorités compétentes les informations divulguées concernant un éventuel blanchiment de capitaux, un éventuel financement du terrorisme ou toute information requise par les dispositions législatives ou réglementaires nationales. Elle est dotée des ressources adéquates pour lui permettre de remplir ses missions".

⁴⁶ Directive 2004/18/CE relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services (JO L 134 du 30.4.2004, p. 114) et directive 2004/17/CE portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux (JO L 134 du 30.4.2004, p. 1).

En janvier 2011, la Commission a lancé une consultation⁴⁷ sur la modernisation de la politique de l'UE en matière de marchés publics. Elle s'interroge sur la nécessité d'adopter, au niveau de l'Union, une définition commune du conflit d'intérêts et d'éventuels garde-fous pour prévenir ce type de situation, notamment la publication des contrats conclus, pour accroître la transparence, l'élargissement des motifs d'exclusion et les mesures d'«auto-nettoyage». Lors de l'élaboration d'une législation de l'UE sur les marchés publics modernisée, la Commission se penchera attentivement sur ces problèmes. À cette occasion, la Commission envisagera également de proposer une législation sur les concessions, de façon à créer de meilleures conditions d'attribution équitable et concurrentielle de ces marchés, réduisant ainsi le risque de corruption.

4.3. Politique de cohésion destinée à soutenir le renforcement des capacités administratives

La politique de cohésion de l'Union européenne finance le renforcement des capacités institutionnelles des États membres afin d'accroître l'efficacité de leurs administrations et de leurs services publics. Les capacités administratives et la bonne gouvernance figurent parmi les principales priorités énoncées dans les orientations stratégiques communautaires 2007-2013 en matière de cohésion. Au total, 3,5 milliards d'euros ont été alloués dans le cadre de ces orientations pour renforcer les capacités institutionnelles aux niveaux national, régional et local, dont 2 milliards d'euros proviennent du Fonds social européen. Le règlement relatif au Fonds social européen pour la période 2007-2013 a en effet créé une priorité spécifique pour renforcer les capacités administratives dans les régions et les États membres les moins développés. Ce soutien apporté aux capacités institutionnelles aura des effets positifs sur la prévention de la corruption, en rendant les administrations et les services publics plus efficaces et transparents. Certains États membres ont inclus des mesures de lutte contre la corruption dans leurs programmes opérationnels. La Commission entend continuer à soutenir le renforcement des capacités institutionnelles et en faire bénéficier tous les États membres et toutes les régions⁴⁸.

4.4. Normes comptables et contrôle légal des comptes des entreprises de l'UE

L'utilisation des normes internationales d'information financière pour les comptes annuels consolidés des entreprises cotées en bourse dans l'UE est devenue obligatoire en 2005⁴⁹. Les procédures relatives au contrôle légal ont été harmonisées⁵⁰, avec l'introduction d'une exigence d'assurance qualité externe, des dispositions sur le contrôle public, les obligations et l'indépendance des contrôleurs légaux des comptes, ainsi que sur l'application des normes internationales. Ces mesures ont accru la crédibilité, la qualité et la transparence des rapports financiers, et réduit ainsi les risques de corruption.

⁴⁷ Livre vert sur la modernisation de la politique de l'UE en matière de marchés publics. Vers un marché européen des contrats publics plus performant – COM (2011) 15 final.

⁴⁸ Conclusions du cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale: le futur de la politique de cohésion, COM (2010) 642 final.

⁴⁹ Règlement (CE) n° 1606/2002 du Parlement européen et du Conseil du 19 juillet 2002 (JO L 243 du 11.9.2002, p. 1).

⁵⁰ Directive 2006/43/CE concernant les contrôles légaux des comptes annuels et des comptes consolidés et modifiant les directives 78/660/CEE et 83/349/CEE du Conseil, et abrogeant la directive 84/253/CEE du Conseil (JO L 157 du 9.6.2006, p. 87).

En 2010, la Commission a réalisé des consultations publiques sur les enseignements à tirer de la crise financière pour la politique de contrôle⁵¹. Les résultats de celles-ci aideront la Commission à décider des **futures mesures à adopter pour mettre en place des vérifications et des systèmes de contrôle consolidés dans les entreprises de l'UE afin de réduire les risques de corruption**. Ces mesures pourront porter, par exemple, sur la clarification du rôle des auditeurs, la gouvernance et l'indépendance des cabinets d'audit, la surveillance des auditeurs, la création d'un marché unique pour la prestation de services d'audit, et la simplification des règles pour les PME.

4.5. Prévention et répression de la corruption politique

Comme les scandales politiques l'ont montré à maintes reprises, il arrive que des relations complexes se développent entre acteurs politiques, entreprises privées, médias, associations professionnelles et fondations⁵². Ces relations, motivées par les avantages mutuels que les parties trouvent à influencer des décisions politiques et économiques majeures, mettent les institutions et procédures démocratiques en péril et rendent plus difficile la détection des actes de corruption. Sous l'impulsion donnée par le processus de surveillance du GRECO, certains progrès ont été constatés dans le cadre juridique et institutionnel du financement des partis politiques dans plusieurs États membres. Malheureusement, l'application des règles de transparence et de contrôle reste peu satisfaisante dans d'autres. **La Commission en appelle aux États membres, aux parlements nationaux et au Parlement européen pour garantir une plus grande transparence et permettre un contrôle effectif du financement des partis politiques et d'autres groupes d'intérêts**. Elle est en outre déterminée à respecter son obligation de défendre l'intérêt général de l'Union, conformément aux obligations fixées par les traités, son propre code de conduite et d'autres règles applicables

Les médias jouent un rôle déterminant dans l'amélioration de la transparence et la responsabilisation des personnalités politiques. Ils sont souvent un allié précieux dans la lutte contre la corruption politique. **La Commission appelle instamment les États membres à prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la bonne application du cadre juridique garantissant l'indépendance et la liberté des médias, notamment au niveau de leur financement**. La Commission financera, par le biais de ses programmes existants, la formation des médias en vue d'approfondir leur connaissance des domaines spécifiques utiles à la détection de la corruption (blanchiment d'argent, financement des partis politiques, système bancaire, marchés boursiers, etc.). Elle soutient également d'autres façons les actions visant à limiter la corruption politique, notamment en finançant des initiatives émanant de la société civile⁵³.

4.6. Amélioration des statistiques

À ce jour, l'Union ne dispose d'aucun système statistique uniforme permettant de mesurer la nature et l'étendue de la corruption ni l'efficacité des mesures prises pour la combattre. Pour faire suite au plan d'action de l'UE visant à élaborer une stratégie globale et cohérente de l'UE en vue de l'établissement de statistiques sur la criminalité et la justice pénale⁵⁴, un nouveau

⁵¹ Livre vert "Politique en matière d'audit: les leçons de la crise", COM (2010) 561 final.

⁵² Les allégations de liens entre des hommes politiques et des propriétaires d'entreprises ou de médias influents ont été nombreuses ces dernières années, notamment en ce qui concerne le financement des campagnes électorales.

⁵³ Ce concours est assuré par le programme spécifique «Prévenir et combattre la criminalité».

⁵⁴ COM(2006) 437 final.

plan d'action (2011-2015) est en cours de préparation. **La Commission créera un sous-groupe d'experts en statistiques**, ce qui constituera une première étape vers l'élaboration d'un système statistique uniforme de l'UE sur la corruption.

4.7. L'intégrité dans le sport

La corruption dans le sport est un problème de dimension internationale de plus en plus fréquemment mis en lumière, principalement lié à l'opacité des transferts et au truchage des matchs. La Commission analysera les solutions envisageables pour résoudre plus efficacement la question des matchs truqués⁵⁵, en procédant tout d'abord à une étude du traitement réservé à la corruption dans le sport par les législations nationales. Des actions concrètes pourront ensuite éventuellement être examinées, comme l'instauration de règles minimales concernant la définition d'infractions pénales dans ce domaine.

4.8. Protection des fonds publics de l'UE contre la corruption

Il y a plus d'une dizaine d'années, des accusations de corruption conduisirent à la démission collective de la Commission et à la création de l'Office européen de lutte antifraude (**OLAF**). L'une des principales missions de l'OLAF consiste à mener des enquêtes administratives pour lutter contre la fraude, la corruption et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE⁵⁶.

En 2011, plusieurs initiatives seront prises pour intensifier la lutte contre la fraude et la corruption touchant les fonds publics de l'Union. La **communication sur la protection des intérêts financiers de l'UE par le droit pénal et les enquêtes administratives**⁵⁷ expose les moyens par lesquels la Commission entend protéger l'argent des contribuables au niveau de l'UE contre les activités illégales, notamment les menaces liées à la corruption au sein et à l'extérieur des institutions européennes. Cette communication mentionne diverses possibilités d'améliorer le cadre pénal et les moyens procéduraux à la disposition des enquêteurs et procureurs, ainsi que de possibles évolutions institutionnelles, comme la création d'un ministère public européen.

La **Commission envisage aussi d'adopter une nouvelle stratégie antifraude** renforçant les politiques financières de l'Union en vue de mieux protéger les intérêts financiers de l'UE. Cette stratégie définira des priorités et des domaines d'activité spécifiques pour améliorer le cadre antifraude actuel de la Commission, en mettant l'accent sur la prévention.

En complément de ces initiatives, la proposition de la Commission visant à **modifier le cadre juridique de l'OLAF**⁵⁸ vise à accroître l'efficacité et la rapidité des enquêtes de l'Office, à renforcer les garanties procédurales, ainsi qu'à approfondir la coopération de l'OLAF avec les États membres et à améliorer sa gouvernance.

⁵⁵ COM (2011) 12 final.

⁵⁶ L'OLAF publie un rapport annuel sur ses activités, voir http://ec.europa.eu/anti_fraud/reports/olaf_en.html.

⁵⁷ Communication sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne par le droit pénal et les enquêtes administratives: Une politique intégrée pour protéger l'argent des contribuables, COM (2011) 293 final.

⁵⁸ COM (2011) 135 final.

5. PRISE EN COMPTE ACCRUE DE LA CORRUPTION DANS LES POLITIQUES EXTERNES DE L'UNION

5.1. Pays candidats, candidats potentiels et pays voisins

Le processus d'élargissement de l'Union a été un vecteur de grandes réformes anticorruption dans les pays candidats et chez les candidats potentiels. Les dernières adhésions ont considérablement modifié le poids réel des politiques de lutte contre la corruption dans l'UE. Elles ont aussi montré qu'il restait très difficile, au moment de l'adhésion, de démontrer la **mise en œuvre et l'irréversibilité des réformes anticorruption**. En outre, au lendemain de l'adhésion, les efforts déployés pour combattre la corruption devaient encore faire l'objet d'une surveillance.

En 2005, les cadres de négociation pour la Croatie et la Turquie ont introduit un chapitre spécifique⁵⁹ couvrant une série de questions touchant à l'État de droit et, notamment, à la réforme du système judiciaire et à la lutte contre la corruption. Le consensus renouvelé sur l'élargissement⁶⁰ a encore accentué l'importance accordée à l'État de droit.

Consciente qu'en l'absence d'une volonté politique forte, le seul fait d'investir des fonds de l'Union dans le renforcement des institutions ne pouvait garantir le succès des politiques anticorruption, en 2010, la Commission a intensifié son **dialogue sur l'État de droit** avec les pays candidats et les candidats potentiels. Ce dialogue renforcé s'appuie sur l'expérience acquise durant le processus de libéralisation du régime des visas. Les feuilles de route énonçant les critères auxquels les pays devaient se conformer pour obtenir un assouplissement du régime des visas se sont avérées efficaces pour encourager la réforme et l'inscrire dans les priorités. Le dialogue sur l'État de droit a pour but de renforcer ces critères de référence dès le début du processus de préadhésion. Les avis rendus par la Commission sur les demandes d'adhésion à l'UE de l'Albanie et du Monténégro fixent d'ores et déjà des recommandations devant être satisfaites avant l'ouverture des négociations. Le dialogue s'accompagnera de **missions d'expertise annuelles** menées avec la participation d'experts originaires des États membres de l'UE, qui seront ainsi associés plus étroitement au processus.

Ainsi, **la Commission continuera d'accorder une priorité élevée au suivi des politiques anticorruption et elle procédera à des examens minutieux dès les premières étapes de la préparation de l'adhésion, dans le but de s'assurer de la durabilité des réformes**. Elle encouragera également une étroite coordination entre donateurs internationaux afin de prévenir tout chevauchement et de mieux canaliser les ressources investies.

Dans le cadre de la **politique européenne de voisinage**, la haute représentante et la Commission feront du renforcement de la capacité de lutte anticorruption dans les pays voisins un volet central du soutien apporté⁶¹. Ceci revêt une importance toute particulière à la lumière des événements récemment survenus en Afrique du Nord, où les soulèvements contre les régimes locaux trouvaient leur origine, notamment, dans la volonté d'éradiquer une culture de la corruption profondément ancrée dans ces pays.

⁵⁹ Chapitre 23.

⁶⁰ Consensus renouvelé sur l'élargissement approuvé les 14 et 15 décembre 2006.

⁶¹ Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation, COM(2011) 303.

5.2. Politiques de coopération et de développement

L'appui à la **bonne gouvernance** et à la démocratisation accordé par l'Union européenne dans le cadre de sa politique de coopération et de développement couvre également les politiques de lutte contre la corruption⁶². Sur ce point, la Commission suit une approche basée sur le partenariat en engageant un dialogue avec les gouvernements et la société civile des pays partenaires, les États membres de l'Union et d'autres donateurs. Tout en reconnaissant qu'en l'absence d'une volonté politique dans le pays, il est peu probable que l'aide extérieure produise des résultats, la Commission estime néanmoins que des approches incitatives peuvent porter leurs fruits⁶³. La Commission entend intensifier son dialogue avec les pays partenaires sur la lutte antifraude et anticorruption, et accroître son soutien au renforcement des capacités, de sorte à aboutir à l'adoption de stratégies nationales de lutte contre la corruption sous toutes ses formes. Pendant la période de programmation et tout au long du processus d'exécution, elle accordera une attention particulière à ces stratégies et à leur bonne exécution.

Dans cet objectif, la Commission préconisera une **application plus fréquente du principe de conditionnalité** en matière de développement, afin de favoriser le respect des normes internationales minimales de lutte contre la corruption énoncées dans la convention des Nations Unies contre la corruption et dans d'autres conventions internationales et régionales auxquelles ces pays sont parties. Dans le même esprit, la Commission **appliquera plus systématiquement les dispositions relatives à la lutte contre la corruption qui existent déjà dans les bases juridiques de la coopération avec les pays partenaires**, en procédant à des consultations spécifiques en présence de cas de corruption graves, et en infligeant des sanctions si des mesures appropriées n'ont pas été mises en place.

Enfin, la Commission a établi et continuera à soutenir des cadres globaux visant à instaurer des systèmes transparents pour l'extraction et le commerce des ressources naturelles et des matières premières, tels que la communication intitulée «Application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux»⁶⁴ et l'initiative pour la transparence des industries extractives.

5.3. Politique commerciale

La politique commerciale de l'UE incite les pays tiers à respecter, notamment, les droits de l'homme et la bonne gouvernance, par le biais des relations commerciales bilatérales et d'outils tels que le système de préférences généralisées. La Commission a récemment proposé de remodeler ce dernier, pour renforcer les incitants au respect des normes de bonne gouvernance par le respect et l'application des principales conventions internationales comme la convention des Nations Unies contre la corruption (UNCAC).

⁶² Communication sur la gouvernance et le développement, COM(2003) 615 final, et communication sur la gouvernance dans le consensus européen pour le développement: Vers une approche harmonisée au sein de l'Union européenne, COM (2006) 421 final.

⁶³ À titre d'exemple, l'initiative de soutien à la gouvernance dans les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, qui a pris la forme d'une 'tranche incitative' de 2,7 milliards d'euros destinée à encourager la volonté politique de réforme.

⁶⁴ Communication sur le plan d'action pour l'application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux, COM (2003) 251 final.

L'UE continuera à recommander l'intégration, dans les accords de libre-échange, de clauses concernant la transparence des marchés public internationaux et, dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce, l'extension à d'autres pays membres de l'OMC de l'accord sur les marchés publics, qui contient des dispositions visant à améliorer la transparence des appels d'offres internationaux, pour limiter ainsi les risques de corruption.

6. CONCLUSION

La corruption demeure un sujet préoccupant dans l'Union européenne, de même qu'au niveau mondial. Quoique de nature et d'étendue variables, elle existe dans tous les États membres, auxquels elle cause de graves préjudices économiques, sociaux et démocratiques.

Des instruments internationaux et une législation anticorruption de l'UE existent certes, mais leur **mise en œuvre reste insuffisante**. La Commission appelle les États membres à s'assurer que tous les instruments juridiques pertinents soient intégralement transposés dans leur législation et, surtout, qu'ils soient **effectivement suivis et appliqués**, par la détection et la poursuite des actes de corruption, adossées à des dispositions pénales et un enregistrement systématique des sanctions dissuasives et du recouvrement des avoirs.

Pour y parvenir, il faudra une forte volonté politique chez tous les décideurs politiques de l'UE. Les mécanismes de surveillance et d'évaluation internationaux n'ont en effet pas, jusqu'à présent, produit l'élan indispensable. **Une action au niveau de l'Union est dès lors nécessaire pour renforcer la volonté politique de tous les États membres de combattre énergiquement la corruption.**

À cette fin, la Commission créera le **rapport anticorruption de l'UE** pour évaluer périodiquement les efforts des États membres, à partir de 2013. En parallèle, l'UE devra négocier sa participation au groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe (GRECO).

L'UE devra en outre continuer, dans le cadre d'une approche globale, à **combattre la corruption par le biais de toutes ses politiques pertinentes, tant internes qu'externes**. La corruption devrait davantage être prise en compte dans la coopération judiciaire et policière, les règles modernisées de l'UE régissant la confiscation des avoirs d'origine criminelle, une législation révisée de l'UE sur les marchés publics, des statistiques plus précises sur la criminalité dans l'UE, une politique antifraude renforcée visant à protéger les intérêts financiers de l'Union, le processus d'élargissement de l'UE, et une application plus fréquente du principe de conditionnalité dans les politiques de coopération et de développement de l'UE. Dans le même temps, il conviendra de poursuivre au niveau de l'UE le **dialogue privé-public** sur les moyens de prévenir la corruption dans le secteur privé, avec le soutien de la Commission.

Il ne serait pas réaliste d'affirmer que ces initiatives éradiqueront la corruption, à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Union européenne. Mais ajoutées l'une à l'autre, elles contribueront à atténuer ce fléau, pour le bien de tous.