European Parliament

Criminalité organisée et corruption

Rapport sur le coût de la non-Europe

ANALYSE APPROFONDIE

EPRS | Service de recherche du Parlement européen

Auteurs: Wouter van Ballegooij, Thomas Zandstra

Unité Valeur ajoutée européenne

PE 558.779 - Mars 2016

Le coût de la non-Europe dans le domaine de la criminalité organisée et de la corruption

Analyse approfondie

Le 7 septembre 2015, les coordinateurs de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) ont demandé à la direction générale des services de recherche parlementaire (EPRS) d'élaborer un "rapport sur le coût de la non-Europe" dans le domaine de la criminalité organisée et de la corruption, pour étayer les travaux relatifs au rapport d'initiative sur la "la lutte contre la corruption et le suivi de la résolution de la commission CRIM[1]" - 2015/2110(INI), rapporteure: Laura Ferrara, ELDD, Italie).

La rédaction du présent document, qui répond à cette demande, a été confiée à l'unité Valeur ajoutée européenne de la direction de l'évaluation de l'impact et de la valeur ajoutée européenne de la DG EPRS. Ce document vise à mieux faire comprendre le sujet en apportant la preuve des avantages spécifiques que pourrait procurer une action européenne dans le domaine de lutte contre la criminalité organisée et la corruption.

Cette évaluation repose sur des études menées par des experts, commandées pour les besoins de la cause et réalisées par:

- RAND Europe, research paper on the costs of non-Europe in the area of corruption (document de recherche sur le coût de la non-Europe dans le domaine de la corruption);
- Centre d'études de la politique européenne (CEPS) & Optimity Advisors, research paper on the costs of non-Europe in the area of organised crime (document de recherche sur le coût de la non-Europe dans le domaine de la corruption); et
- Federico Varese, Briefing paper providing an overall assessment of organised crime and corruption (Note thématique présentant une évaluation globale de la criminalité organisée et de la corruption).

[1] Commission spéciale sur la criminalité organisée, la corruption et le blanchiment d'argent.

Contenu

La présente étude montre la nécessité d'une lutte conjointe contre la criminalité organisée et la corruption, puisque ces deux phénomènes sont liés et se renforcent mutuellement. Les groupes liés à la criminalité organisée tentent de réglementer et de contrôler la production et la distribution d'un produit ou d'un service de manière illégale. Pour ce faire, ils chercheront à faire pencher les règles en leur faveur en corrompant les fonctionnaires. La corruption compromet l'état de droit, ce qui permet à la criminalité organisée d'étendre davantage son contrôle sur l'économie légale et la politique, voire d'assurer des tâches liées à la gouvernance dans certaines régions et communautés.

Compte tenu du caractère illégal de la criminalité organisée et de la corruption et de la nécessité d'interpréter les données existantes en matière de justice pénale dans un contexte élargi, il est difficile de mesurer l'incidence de ces phénomènes. Il est dès lors ardu d'estimer avec une certitude suffisante le coût global de la non-Europe dans ce domaine. La présente étude fournit toutefois des scénarios montrant le coût de la corruption pour l'économie européenne. Le scénario que nous estimons le plus plausible indique une perte économique comprise entre 218 et 282 milliards d'EUR par an en termes de PIB. L'étude se fonde également sur des estimations existantes quant à la taille des marchés illégaux, qui représentent une valeur d'environ 100 milliards d'EUR, et attire l'attention sur les coûts sociaux et politiques importants de la criminalité organisée et de la corruption.

L'étude vise à montrer les avantages qui pourraient découler de la suppression des lacunes et des obstacles qui empêchent de lutter plus efficacement contre la criminalité organisée et la corruption dans l'Union européenne. La lutte contre la criminalité organisée et la corruption étant une compétence partagée de l'Union et de ses États membres, nos estimations montrent le potentiel qui pourrait être atteint conjointement par l'amélioration de la transposition et de l'application des normes de l'Union et internationales, par la suppression des lacunes législatives ainsi que par l'amélioration du processus d'élaboration des politiques et de la coopération opérationnelle entre les autorités. Les avantages des options stratégiques spécifiques pour supprimer les lacunes et les obstacles dans le cadre actuel ont été quantifiés lorsque cela était possible. Sur la base des éléments constitutifs quantifiés, l'étude montre que le coût de la non-Europe dans le domaine de la criminalité organisée et de la corruption s'élève au moins à 71 milliards d'EUR par an.

AUTEURS
Wouter van Ballegooij et Thomas Zandstra, unité Valeur ajoutée européenne
Pour contacter l'unité, veuillez envoyer un courrier électronique à l'adresse: EPRS-EuropeanAddedValue@ep.europa.eu

À PROPOS DE L'ÉDITEUR
La rédaction du présent document a été confiée à l'**unité Valeur ajoutée européenne** de la direction de l'évaluation de l'impact et de la valeur ajoutée européenne au sein de la direction générale des services de recherche parlementaire du secrétariat général du Parlement européen.

VERSIONS LINGUISTIQUES
Original: EN
Traductions: DE, FR, IT.

CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ
Le contenu de ce document engage la seule responsabilité des auteurs, et les avis qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen. Il est destiné aux députés au Parlement européen et à leurs collaborateurs dans le cadre du travail parlementaire. La reproduction et la traduction sont autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable du Parlement européen et transmission d'un exemplaire à celui-ci.

Ce document est disponible sur internet à l'adresse suivante: www.europarl.eu/thinktank

Rédaction achevée en mars 2016. Bruxelles, © Union européenne, 2016.

PE 558.779
ISBN 978-92-823-8819-8
doi:10.2861/753902
QA-04-16-190-FR-N

Note méthodologique

Le concept de "coût de la non-Europe" remonte à 1988, apparaissant pour la première fois dans l'étude menée par l'économiste italien Paolo Cecchini pour le compte de la Commission européenne sur le coût de la non-Europe dans le marché unique.

Les rapports sur le coût de la non-Europe visent à étudier les avantages possibles et les perspectives pour l'intérêt général qui résulteraient d'une action commune de l'Union dans des domaines ou secteurs stratégiques précis. L'objectif est de recenser les domaines qui tireraient le plus parti d'une intégration européenne plus poussée, autrement dit ceux dans lesquels la valeur ajoutée européenne est potentiellement significative.

L'objectif spécifique du présent rapport sur le coût de la non-Europe est de déterminer les coûts de la criminalité organisée et de la corruption au niveau social, politique et économique à l'échelle de l'ensemble de l'Union européenne et d'examiner les avantages potentiels d'une action plus concertée au niveau de l'Union par rapport à l'inaction ou à l'action isolée des États membres.

Le rapport détermine dans toute la mesure du possible les causes profondes des lacunes et obstacles qui empêchent une lutte plus efficace contre la criminalité organisée et la corruption, et les classe selon leur caractère et leur pertinence. Il examine par ailleurs différentes options stratégiques pour l'Union et vérifie dans quelle mesure ces recommandations peuvent contribuer à supprimer les lacunes et obstacles constatés.

Il examine également les autres avantages, non économiques, qu'un renforcement de l'action de l'Union pourrait apporter dans ces domaines. Lorsqu'il n'était pas possible de quantifier l'ensemble des coûts et des conséquences, une approche qualitative complémentaire a été employée.

Le présent rapport sur le coût de la non-Europe met l'accent sur le coût de la non-Europe dans les politiques relevant du domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice.

Table des matières

Synthèse 6

1. Le coût de la non-Europe dans le domaine de la criminalité organisée et de la corruption..... 11

   1.1. Les coûts de la corruption 12

   1.2. Les coûts de la criminalité organisée 13

   1.3. Obstacles et lacunes définis comme des entraves à une lutte efficace contre la criminalité organisée et la corruption.....14

      1.3.1.Transposition, mise en œuvre et application des règles 14

      1.3.2.Lacunes législatives 19

      1.3.3.Lacunes concernant la responsabilité dans le cadre du processus d'élaboration des politiques.....24

      1.3.4.Lacunes concernant la coopération opérationnelle entre autorités 24

   1.4. Actions envisageables au niveau de l'Union 26

2. Recommandations 31

APPENDICE I - Mise en œuvre de la décision-cadre 2008/841/JAI relative à la lutte contre la criminalité organisée 32

Synthèse

Compte tenu de leur caractère illégal, la criminalité organisée et la corruption sont difficiles à déceler et à mesurer. La disponibilité des informations est inégale parmi les États membres. Lorsqu'elles existent, ces informations manquent souvent de cohérence. Les statistiques relatives à la justice pénale peuvent en outre être interprétées de différentes manières en fonction du point de vue adopté et des coûts qui sont mesurés. Ce point revêt une importance particulière compte tenu de la relation étroite qui existe entre ce domaine et la protection des droits individuels. Il est dès lors particulièrement difficile d'estimer le coût global de la non-Europe dans ce domaine. La présente étude expose donc des scénarios montrant l'importance de la criminalité organisée et de la corruption dans l'Union, ainsi que les avantages potentiels d'une baisse de ces deux phénomènes. La lutte contre la criminalité organisée et la corruption étant une compétence partagée entre l'Union et ses États membres, nos estimations montrent le potentiel qui pourrait être atteint conjointement. L'incidence des mesures spécifiques de l'Union pour supprimer les lacunes et les obstacles dans le cadre actuel a été quantifiée lorsque cela était possible.

La Commission européenne a estimé que la corruption coûte 120 milliards d'EUR par an à l'économie européenne.[2] Elle n'a toutefois inclus dans ses estimations que les pertes de recettes fiscales et d'investissement, sans prendre en considération les autres éléments de coûts indirects. La présente étude s'appuie sur des travaux de recherche qui montrent que les pertes pour l'économie européenne liées à la corruption sont comprises entre 179 et 990 milliards d'EUR de PIB, selon trois scénarios différents:[3]

- Le scénario 1 ("*Magnificent Seven*" en anglais dans l'étude) calcule les pertes économiques relatives des pays qui n'atteignent pas le niveau de corruption des sept États membres qui obtiennent les meilleurs résultats (perte économique: 870 à 990 milliards d'EUR);
- le scénario 2 ("*Catch me if you can*") calcule les pertes économiques relatives des pays qui n'atteignent pas le niveau moyen de corruption de l'Union (perte économique: 179 à 256 milliards d'EUR); et
- le scénario 3 ("*Goodfellas*") répartit les États membres en quatre groupes de pays présentant des caractéristiques institutionnelles et un niveau de corruption similaires. Le scénario calcule les pertes économiques relatives des pays qui n'atteignent pas le niveau de corruption de l'État membre qui obtient les meilleurs résultats dans leur groupe de pairs (perte économique: 218 à 282 milliards d'EUR).

Selon l'analyse, le scénario 3 est le plus plausible, puisqu'il prend en compte les différences de niveaux de corruption entre les États membres. Ce scénario calcule les pertes économiques relatives des pays qui n'atteignent pas le niveau de corruption de

[2] COM(2014) 38, p. 3, note de bas de page 3, voir http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/index_en.htm.
[3] RAND (2016), synthèse et chapitre 2.

l'État membre qui obtient les meilleurs résultats dans leur groupe de pairs (perte économique: 218 à 282 milliards d'EUR). La corruption a par ailleurs un coût social et politique considérable. Elle est associée à des sociétés plus inégalitaires, à des niveaux de criminalité organisée plus élevés, à un affaiblissement de l'état de droit, à une baisse du taux de participation aux élections législatives nationales et à une baisse de la confiance dans les institutions de l'Union.

Il est particulièrement difficile d'estimer le coût de la criminalité organisée, compte tenu notamment de l'absence de données recueillies de manière indépendante sur les délits graves commis. Une étude réalisée par le Parlement européen en 2013 a présenté des chiffres pour des délits spécifiques.[4] Plus récemment, dans une étude réalisée par la Commission européenne, on a estimé que la taille des marchés illégaux dans l'Union représentait près de 1 % du PIB de l'Union, soit une valeur de l'ordre de 110 milliards d'EUR.[5] Il est également possible de mesurer l'incidence de la grande criminalité en fonction de ses "dommages sociaux", ce qui conduit à mettre l'accent sur la lutte contre la criminalité environnementale et la criminalité en col blanc.[6]

La présente étude relève que la ratification, la transposition, la mise en œuvre et l'application insuffisantes des normes internationales et de l'Union constituent l'un des principaux obstacles à la lutte européenne contre la criminalité organisée et la corruption. Un certain nombre de lacunes dans le cadre juridique actuel peuvent également être recensées, comme l'absence de définition appropriée de la criminalité organisée au niveau de l'Union, l'absence de directive de l'Union rapprochant les législations relatives à la corruption dans le secteur public, l'absence de système européen de protection des lanceurs d'alerte, et le fait qu'il n'existe pas de cadre consolidé dans le domaine de la coopération policière et judiciaire. La corruption au sein des institutions de l'Union et la fraude touchant le budget de l'Union font l'objet d'enquêtes de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF). L'Office dépend toutefois des États membres pour l'ouverture de poursuites concernant l'utilisation de ressources financières de l'Union. Les affaires qu'il soumet aux États membres se traduisent par des taux de condamnation très faibles. Dans certains cas, les États membres ont peu d'intérêt à engager des poursuites. Cette situation s'explique par diverses raisons, dont un faible sentiment d'appropriation, des conflits d'intérêts et le manque de moyens.

L'élaboration de la politique de l'Union en matière de criminalité relève encore largement de la compétence des représentants des États membres, ce qui pose des problèmes quant à la hiérarchisation des priorités, à l'efficacité, à la proportionnalité et à la responsabilité. La dimension liée à la justice pénale et aux droits fondamentaux reste sous-représentée

---

[4] Levi et al., "The economic, financial and social impacts of organised crime in the European Union", PE 493.018, disponible à l'adresse http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/493018/IPOL-JOIN_ET(2013)493018_EN.pdf .

[5] Savona and Ricciardi (2015).

[6] CEPS (2016), p. 76. J. Sheptycki et al, "International organised crime in the European Union", PE 462.420, point 2.3, disponible à l'adresse http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201206/20120627ATT47775/20120627ATT47775EN.pdf.

tant pour ce qui est des acteurs concernés que des considérations de fond. En dépit d'efforts récents visant à associer des experts universitaires, on assiste par ailleurs à un manque de contrôle scientifique sur l'évaluation de la menace et les méthodes sous-jacentes. Le renforcement du rôle du Parlement européen n'a pas encore à ce jour permis une participation concrète et effective à l'élaboration d'une politique de l'Union en matière de criminalité. Si l'Union peut prendre des mesures pour promouvoir et soutenir les actions des États membres dans le domaine de la prévention de la criminalité, il n'existe pas de corrélation claire entre la prévention et la répression dans le cycle politique.

Les efforts doivent également être renforcés pour que la criminalité ne paie pas, par la mise en œuvre correcte et l'amélioration des mesures et de la coopération opérationnelle de l'Union en matière de dépistage, de gel et de confiscation des produits des activités criminelles. En outre, un certain nombre de réseaux coordonnés de l'Union ont jusqu'à présent échappé à une supervision approfondie de leur efficacité et de leur conformité avec les droits fondamentaux.
Enfin, il est urgent d'améliorer l'efficacité et la qualité de la justice et de mettre en place une culture professionnelle de la coopération au niveau européen.

Une approche descendante ne permet pas de supprimer les lacunes et obstacles définis comme des entraves à une lutte efficace contre la criminalité organisée et la corruption. La réussite des actions dépend de la volonté des autorités locales, régionales et nationales de contribuer aux mesures de l'Union dans ce domaine et de les mettre en œuvre. Un dialogue interinstitutionnel plus durable entre les différents niveaux de pouvoir doit être mis en place. Il faut par ailleurs comprendre que l'Union n'est pas le seul acteur dans ce domaine. La duplication des efforts avec ceux déployés au niveau des Nations unies, du Conseil de l'Europe et de l'OCDE (y compris le Groupe d'action financière) doit être évitée. Il y a en outre lieu de recourir aux compétences d'organes tels que le Comité économique et social européen et le Comité des régions, ainsi que de la société civile.

L'étude montre qu'il est urgent de mettre en place un cadre cohérent et global au niveau de l'Union en matière de sécurité et de justice, qui pourrait comporter les éléments constitutifs suivants:

1. un système d'évaluation complet garantissant un examen indépendant et objectif de la ratification, de la transposition, de la mise en œuvre et de l'application de l'acquis dans le domaine de la sécurité et de la justice, sur la base de la procédure prévue à l'article 70 du traité FUE;
2. Des améliorations pour remédier aux limites des différents mécanismes de suivi (rapport anticorruption de l'Union, tableau de bord de la justice dans l'Union et mécanisme de coopération et de vérification) et leur éventuelle intégration dans un cadre plus large de suivi de l'état de droit se traduiraient par une réduction des coûts de 70 milliards d'EUR par an.[7] L'inclusion des institutions de l'Union

[7] RAND (2016), p. 109. La réduction des coûts repose sur l'estimation des gains de PIB potentiels découlant de l'extension d'un mécanisme de coopération et de vérification à cinq autres États

dans le rapport anticorruption de l'Union et l'adhésion de l'Union au GRECO pour améliorer le suivi des institutions de l'Union.

3. Un rapprochement plus poussé des définitions et des sanctions de la (grande) criminalité organisée et de la corruption (dans les secteurs public et privé), en tenant compte des demandes du Parlement concernant une approche du droit pénal au niveau de l'Union.
4. Des mesures offrant une protection aux lanceurs d'alerte, pour assurer une prévention et une détection plus efficaces de la corruption, tant au sein des institutions de l'Union que dans les États membres.
5. La création d'un Parquet européen efficace et réellement indépendant, pleinement intégré aux activités d'Europol et d'Eurojust et fondé sur des droits procéduraux et des normes de protection des données appropriés, permettant de réaliser des économies dans le budget de l'Union atteignant 200 millions d'EUR par an.[8]
6. Le développement de futurs instruments de reconnaissance mutuelle et l'amélioration de ceux qui existent déjà, comme la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et de confiscation et le mandat d'arrêt européen, sur le modèle de la décision d'enquête européenne.
7. Un cycle politique de l'Union en matière de sécurité et de justice s'appuyant sur le cycle politique actuel de l'Union pour lutter contre la grande criminalité organisée et améliorant celui-ci, par un examen et un audit approfondis réalisés par la Cour des comptes européenne; une meilleure intégration du Parlement européen et des parlements nationaux; des mesures visant à assurer que l'approche en matière de maintien de l'ordre fondée sur le renseignement relève d'une approche axée sur la justice pénale; la création et la participation d'un groupe permanent d'experts universitaires sur le droit pénal et le maintien de l'ordre en Europe, pour assurer la qualité scientifique des évaluations de la criminalité; et la création d'un lien clair avec les politiques de l'Union en matière économique, sociale, de prévention de la criminalité, d'emploi et d'éducation.
8. L'amélioration et la poursuite du développement de la coopération judiciaire et policière au niveau opérationnel, y compris des mesures budgétaires et de formation pour améliorer l'efficacité et la qualité de la justice et approfondir la connaissance des lois et procédures de coopération européennes.
9. La mise en œuvre d'un système complet de passation de marchés publics en ligne à l'échelle de l'Union, pour réduire de 920 millions d'EUR par an le coût lié au risque de corruption dans le domaine des marchés publics.[9]

---

membres (Croatie, Grèce, Italie, Lettonie et Lituanie) affichant le taux de corruption le plus élevé de l'Union selon l'indice de corruption du Guide international des risques pays.

[8] RAND (2016), p. 110-112. Si tous les États membres créaient un Parquet européen, près de 200 millions d'EUR pourraient être récupérés chaque année pour le budget de l'Union. Ces estimations reposent sur une hausse prévisible des taux de poursuite et de condamnation.

[9] RAND (2016), p. 115. RAND prévoit que la mise en œuvre d'un système complet de passation de marchés publics en ligne pourrait réduire d'environ 924 millions d'EUR par an les coûts liés au risque de corruption dans les passations de marchés publics, ce qui correspond à une baisse de près de 20 % des coûts actuels.

10. Des mesures visant à faire en sorte que la criminalité ne paie pas, par la mise en œuvre correcte et l'amélioration des mesures de l'Union en matière de dépistage, de gel et de confiscation des produits des activités criminelles.

Sur la base des éléments constitutifs qui ont pu être quantifiés, le coût de la non-Europe dans le domaine de la criminalité organisée et de la corruption s'élève au moins à 71 milliards d'EUR par an.

1. Le coût de la non-Europe dans le domaine de la criminalité organisée et de la corruption

Avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Parlement européen s'est vu conférer des pouvoirs que lui confèrent la procédure législative ordinaire dans le domaine de la sécurité intérieure. En 2012, il a créé une commission spéciale sur la criminalité organisée, la corruption et le blanchiment de capitaux (CRIM), qui a formulé en 2013 un certain nombre de recommandations sur la manière de procéder, dont la plupart sont toujours d'application.[10] Le dernier programme d'action traitant de ce domaine est le programme européen en matière de sécurité, à propos duquel le Parlement a adopté une résolution en juillet 2015. Le Parlement souhaite participer pleinement au cycle politique de l'Union pour lutter contre la grande criminalité internationale organisée. Il souligne notamment la nécessité d'assurer une mise en œuvre et une évaluation correctes de l'acquis en matière de sécurité, l'analyse des menaces courantes et nouvelles pour la sécurité qui requièrent la prise de mesures supplémentaires ainsi que le respect, dans le cadre des mesures proposées, de l'état de droit et des droits fondamentaux, et la cohérence de ces mesures avec les politiques en matière de justice.[11] Le rapport d'initiative sur la lutte contre la corruption et le suivi de la résolution de la commission CRIM, qui est en cours d'élaboration à la commission LIBE, insiste sur l'engagement durable du Parlement en faveur de la lutte contre la criminalité organisée et la corruption.

La présente étude souligne la nécessité d'une lutte conjointe contre la criminalité organisée et la corruption, puisque ces deux phénomènes sont liés et se renforcent mutuellement. Comme l'explique M. Varese dans sa note thématique, la corruption est une forme d'échange intervenant entre deux acteurs, le *corrupteur* et un fonctionnaire. Le fonctionnaire est un *agent* au service d'un *supérieur*, chargé de mettre en œuvre les actions de celui-ci. Le corrupteur peut être un citoyen ou une organisation qui souhaite contourner les règles établies par l'administrateur en leur faveur.[12] Les groupes liés à la criminalité organisée tentent de réglementer et de contrôler la production et la distribution d'un produit ou d'un service de manière illégale. Pour ce faire, ils chercheront à faire pencher les règles en leur faveur en corrompant les fonctionnaires. La corruption compromet l'état de droit, ce qui permet aux criminels organisés d'étendre davantage leur contrôle sur l'économie légale ou la politique, voire d'assurer des tâches liées à la gouvernance dans certaines régions et communautés.

Compte tenu de leur caractère illégal, la criminalité organisée et la corruption sont difficiles à déceler et à mesurer. La disponibilité des informations est inégale parmi les États membres. Lorsqu'elles existent, ces informations manquent souvent de cohérence. Les statistiques relatives à la justice pénale peuvent en outre être interprétées de

[10] Résolution du Parlement européen du 23 octobre 2013 sur la criminalité organisée, la corruption et le blanchiment de capitaux: recommandations sur des actions et des initiatives à entreprendre (rapport final), P7_TA(2013)0444.
[11] COM(2015) 185. Résolution du Parlement européen du 9 juillet 2015 sur le programme européen en matière de sécurité, P8_TA-PROV (2015) 0269.
[12] Varese (2016). La corruption se distingue de la fraude, puisque cette dernière suppose une présentation erronée, tandis que la corruption repose sur une connivence en vue d'un profit.

différentes manières en fonction du point de vue adopté et des coûts qui sont mesurés. Il est dès lors difficile d'estimer le coût global de la non-Europe dans ce domaine. La présente étude expose par conséquent des scénarios montrant l'étendue de la criminalité organisée et de la corruption et les avantages que pourrait entraîner pour le bien public une réduction de l'incidence de la criminalité organisée et de la corruption dans l'Union. La lutte contre la criminalité organisée et la corruption étant une compétence partagée entre l'Union et ses États membres, ces scénarios montrent les éventuels avantages qui pourraient être obtenus conjointement. Lorsqu'il a été possible de mettre en évidence des mesures spécifiques de l'Union pour supprimer les lacunes et les obstacles dans le cadre actuel, une tentative a été faite de quantifier leur incidence.

1.1. Les coûts de la corruption

La Commission européenne a estimé à 120 milliards d'EUR le coût annuel de la corruption pour l'économie européenne, sur la base d'estimations d'instituts et organismes spécialisés comme la Chambre de commerce internationale, Transparency International, les Nations unies et le Forum économique mondial, qui indiquent que la corruption représente 5 % du PIB au niveau mondial.[13] Elle n'a toutefois inclus dans ses estimations que les pertes de recettes fiscales et d'investissement, sans prendre en considération les autres éléments de coûts indirects.

La présente étude s'appuie sur des travaux de recherche qui estiment que les pertes pour l'économie européenne liées à la corruption sont comprises entre 179 et 990 milliards d'EUR de PIB par an. Ces chiffres reposent sur trois scénarios différents:[14]

- Le scénario 1 ("*Magnificent Seven*" en anglais dans l'étude) calcule les pertes économiques relatives des pays qui n'atteignent pas le niveau de corruption des sept États membres qui obtiennent les meilleurs résultats (perte économique: 870 à 990 milliards EUR);
- le scénario 2 ("*Catch me if you can*") calcule les pertes économiques relatives des pays qui n'atteignent pas le niveau moyen de corruption de l'Union (perte économique: 179 à 256 milliards EUR); et
- le scénario 3 ("*Goodfellas*") répartit les États membres en quatre groupes de pays présentant des caractéristiques institutionnelles et un niveau de corruption similaires. Ce scénario calcule les pertes économiques relatives des pays qui n'atteignent pas le niveau de corruption de l'État membre qui obtient les meilleurs résultats dans leur groupe de pairs (perte économique: 218 à 282 milliards d'EUR).

La passation de marchés publics est un domaine du secteur public qui est particulièrement vulnérable à la corruption. La décentralisation des procédures de passation de marchés publics augmente particulièrement le risque de corruption. Les

[13] COM(2014) 38, p. 3, note de bas de page 3, voir http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/index_en.htm.
[14] RAND (2016), synthèse et chapitre 2.

coûts liés au risque de corruption dans la passation de marchés publics dans l'Union sont estimés à près de 5,33 milliards d'EUR par an.[15]

Les trois scénarios décrits ci-dessus montrent les pertes globales pour l'économie européenne et n'opèrent pas de distinction entre les mesures de l'Union et nationales mises en œuvre pour atteindre le niveau de référence utilisé. Ils indiquent toutefois le potentiel de la lutte contre la corruption. La corruption a par ailleurs un coût social et politique considérable. Elle est associée à des sociétés plus inégalitaires, à des niveaux de criminalité organisée plus élevés, à un affaiblissement de l'état de droit, à une baisse du taux de participation aux élections législatives nationales et à une baisse de la confiance dans les institutions. Les gouvernements corrompus et inefficaces ont une influence négative sur la participation aux élections au niveau national et régional en perturbant le processus législatif et en portant atteinte aux principes de légalité et de sécurité juridique. La corruption peut donc affaiblir les institutions et saper les fondements de la démocratie en entraînant l'inefficacité des services publics, alors que les pots-de-vin et les dessous-de-table érodent les principes fondamentaux de la démocratie. Lorsqu'elle a pris racine, la corruption est susceptible de se propager dans les institutions.[16]

1.2. Les coûts de la criminalité organisée

Il est difficile de mesurer les coûts de la criminalité organisée en tant que telle au niveau de l'Union, compte tenu de la difficulté à rassembler des informations de manière indépendante à partir des délits commis.[17]

Les chiffres des Nations unies indiquent un coût représentant 1,5 % du PIB au niveau mondial.[18] Des chiffres ont été avancés par la Commission européenne et la Chambre des Lords pour des délits spécifiques tels que la fraude, compris entre 500 millions d'EUR et 5 milliards d'EUR[19] (voir également le rapport sur le coût de la non-Europe pour la taxe sur la valeur ajoutée,[20] en partie destinée au budget de l'Union). Une étude réalisée par le Parlement européen en 2013 a présenté des chiffres pour des délits spécifiques.[21] Plus récemment, dans une étude réalisée par la Commission européenne, on a estimé que la taille des marchés illégaux dans l'Union représentait près de 1 % du PIB européen, soit

[15] RAND (2016).
[16] RAND (2016), p. 30.
[17] Pour un exemple sur un État membre, voir H. Mills et al, "Understanding organised crime: estimating the scale and the social and economic costs", UK Home Office Research Report 73, octobre 2013, disponible à l'adresse https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/246390/horr73.pdf .
[18] http://www.unodc.org/documents/toc/factsheets/TOC12_fs_general_FR_HIRES.pdf.
[19] http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-709_FR.htm et http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201213/ldselect/ldeucom/158/158.pdf .
[20] http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS_Mapping_the_Cost_of_Non-Europe-June%202014.pdf .
[21] M. Levi et al., "The economic, financial and social impacts of organised crime in the European Union", PE 493.018, disponible à l'adresse http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/493018/IPOL-JOIN_ET(2013)493018_EN.pdf .

une valeur de l'ordre de 110 milliards d'EUR.[22] Une note remise en 2011 à la demande du Parlement européen a toutefois proposé de mesurer l'incidence de la criminalité en fonction de ses "dommages sociaux", ce qui conduit à mettre l'accent sur la lutte contre la criminalité environnementale et la criminalité en col blanc.[23] L'attention récemment accordée à la corruption et à la lutte contre les paradis fiscaux au niveau de l'Union est considérée comme une avancée positive à cet égard. La question de la criminalité environnementale est un autre aspect des activités criminelles qui n'a pas suffisamment été pris en considération au niveau de l'Union et qui a une incidence considérable sur les citoyens de l'Union. La criminalité environnementale n'est à ce jour pas une priorité, en dépit d'inquiétudes croissantes et de la très récente reconnaissance de cette question dans les évaluations des menaces réalisées par Europol.[24]

1.3. Obstacles et lacunes définis comme des entraves à une lutte efficace contre la criminalité organisée et la corruption

Dans la partie ci-après, les lacunes et obstacles qui empêchent une lutte plus efficace contre la criminalité organisée et la corruption seront recensés. Si possible, les causes profondes de ces lacunes et obstacles seront également examinées. Les principaux obstacles et lacunes sont la transposition, la mise en œuvre et l'application insuffisantes des normes internationales et de l'Union, les lacunes législatives, un manque de responsabilité à l'égard du processus décisionnel et des faiblesses au niveau de la coopération opérationnelle entre les autorités.

1.3.1. Transposition, mise en œuvre et application des règles

En dépit des normes internationales et des mesures de l'Union, la présente étude montre que la ratification, la transposition, la mise en œuvre et l'exécution insuffisantes des normes constituent l'un des principaux obstacles à la lutte européenne contre la criminalité organisée et la corruption. Les différents mécanismes de suivi internationaux et de l'Union sont généralement considérés comme ayant contribué au respect des règles au niveau des États membres. Il existe toutefois un manque d'intégration horizontale et verticale en ce qui concerne la cohérence avec les mécanismes et domaines de suivi correspondants, par exemple en matière de droit pénal et d'état de droit plus généralement, ainsi qu'entre les niveaux de gouvernance local, régional, national, de l'Union et international. La mise en œuvre insuffisante des normes et recommandations peut procéder de différents facteurs, comme la volonté politique ou la capacité administrative. Dans certains États membres, les agences de lutte contre la corruption, la police et les autorités judiciaires sont limitées dans leurs activités du fait de la politisation

[22] Savona and Ricciardi (2015).
[23] J. Sheptycki et al, "International organised crime in the European Union", PE 462.420, point 2.3, disponible à l'adresse http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201206/20120627ATT47775/20120627ATT47775EN.pdf. sur la criminalité organisée et environnementale, voir http://efface.eu/research.
[24] CEPS (2016), p. 32.

ou de moyens insuffisants.[25] Il convient de préciser dans ce contexte que ce domaine reste une compétence partagée entre l'Union et ses États membres.[26] Les États membres restent en dernier ressort compétents pour l'application du droit et les mesures judiciaires prises sur le terrain[27], ainsi que pour les ressources budgétaires qu'ils allouent aux forces de police et à l'administration de la justice.[28]

Les États membres sont soumis à un certain nombre de mesures de droit pénal et de lutte contre la corruption qui découlent du droit de l'Union et du droit international, y compris celles adoptées sous l'égide de différentes institutions comme les Nations unies[29], le Conseil de l'Europe[30] et l'OCDE[31], qui disposent également de leurs propres mécanismes de suivi. Ces instruments internationaux font toutefois l'objet de réserves et n'ont pas été ratifiés par tous les États membres (pour plus de détails, voir la note de bas de page).[32]

En matière de corruption, l'organe de surveillance le plus connu est le Groupe d'États contre la corruption (GRECO). Le GRECO surveille le respect par ses membres des normes en matière de lutte contre la corruption du Conseil de l'Europe. L'objectif général des activités du GRECO consiste à exercer une pression sur ses États membres pour améliorer leur lutte contre la corruption. Le mécanisme utilisé à cette fin consiste à relever les lacunes dans les politiques nationales et à promouvoir les réformes adéquates. Le GRECO peut activer des leviers non contraignants en matière d'application et, en collaboration avec les Nations unies et l'OCDE, il bénéficie de voies de communication ouvertes avec les entités qui entreprennent des activités similaires. Il manque toutefois de mécanismes d'application contraignants et ne dispose que de moyens limités. L'Union et ses institutions font l'objet d'un examen externe du fait de l'adhésion de l'Union à la convention des Nations unies contre la corruption. Ce type d'examen n'a toutefois pas

[25] RAND (2016), p. 79.
[26] Article 4, paragraphe 1, point j), du traité FUE.
[27] Article 85, paragraphe 2, article 87, article 88, paragraphe 3, article 86.
[28] CEPEJ, Rapport sur les "Systèmes judiciaires européens – Édition 2014, disponible à l'adresse http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_fr.pdf.
[29] Convention des Nations unies contre la corruption (résolution 58/4 de l'Assemblée générale des Nations unies, adoptée le 31 octobre 2003). La Convention des Nations unies contre la corruption comporte également un mécanisme d'examen pour évaluer les progrès accomplis quant à sa mise en œuvre. L'Union y a adhéré en 2008. Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (résolution 55/25 de l'Assemblée générale, adoptée le 15 novembre 2000).
[30] Convention pénale sur la corruption (STE nº 173, adoptée en 1999) et son protocole additionnel adopté en 2003. Convention civile sur la corruption (STE nº 174, adoptée en 1999). Résolution (97) 24 portant les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption (1997). Recommandation nº R (2000) 10 sur les codes de conduite pour les agents publics. Recommandation Rec (2003) 4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales.
[31] Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, OCDE, 17 décembre 1997.
[32] L'Allemagne n'a pas ratifié la convention pénale du Conseil de l'Europe. Quatre États membres n'ont pas ratifié son protocole additionnel (République tchèque, Estonie, Allemagne et Italie). La convention civile n'a toujours pas été ratifiée par six États membres (Danemark, Allemagne, Irlande, Luxembourg, Portugal et Royaume-Uni). La convention sur la lutte contre la corruption n'a pas été ratifiée par cinq États membres de l'Union [aucun des États membres n'ayant pas ratifié la convention n'est membre de l'OCDE: Croatie, Chypre, Lituanie, Malte, Roumanie (OCDE, 2014a)].

encore été réalisé. Une surveillance similaire serait organisée pour l'Union et ses institutions si elle adhérait au GRECO. [33]

La Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée de 2000 est le principal instrument dans la lutte contre la criminalité transnationale organisée.[34] Elle pénalise la participation à des groupes de criminalité organisée ou à un accord (entente) visant la commission d'un délit (article 5) et la corruption (article 8). La convention offre également un cadre en matière de coopération policière et judiciaire. Le "modèle double" consistant à pénaliser la participation à une organisation criminelle ou à une entente s'est inspiré de la législation de l'Union, et y reste d'application, comme on le verra plus en détail dans la partie 1.3.2. ci-après[35]. L'Union est partie à la Convention conformément à l'article 36. Tous les États membres l'ont également ratifiée.[36] L'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (UNODC) aide les États à lutter contre la criminalité transnationale dans toutes ses dimensions, en particulier par un renforcement des capacités.[37]

Mesures de l'Union sur le suivi et l'évaluation

Le processus d'intégration européenne a été porteur de nouveaux défis et possibilités pour les responsables de la lutte contre la criminalité organisée et la corruption. D'une part, l'Union peut être directement touchée par ces phénomènes à travers le détournement de fonds de l'Union. D'autre part, les activités menées sur le terrain par chaque État membre pour faire appliquer la loi sont de plus en plus tributaires de la coopération transfrontière et de la coopération au niveau de l'Union. Ce constat est d'autant plus vrai pour les "États membres de l'espace Schengen", qui ont supprimé les contrôles aux frontières entre eux.[38]

Depuis décembre 2014, la Commission européenne est autorisée à engager des procédures d'infraction contre les États membres qui ne mettent pas (correctement) en œuvre la législation de l'Union dans le domaine de la coopération policière et judiciaire dans les affaires pénales.[39] Les compétences accrues conférées à la Commission en

---

[33] http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/pdf/1_act_part1_v715_en.pdf.
[34] Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée (résolution 55/25 de l'Assemblée générale, adoptée le 15 novembre 2000).
[35] Pour des informations plus détaillées, voir la note du Parlement européen sur la réponse de l'Union à la criminalité organisée, http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130625/LDM_BRI(2013)130625_REV1_EN.pdf .
[36] Voir l'état d'avancement de la ratification par les États membres du Conseil de l'Europe de la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdpc/PC-GR-COT/UN%20convention_status%20of%20ratifications.pdf .
[37] Rapport annuel de l'UNODC: https://www.unodc.org/documents/AnnualReport2014/Annual_Report_2014_WEB.pdf.
[38] Code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) *JO* L 105 du 13.4.2006, p. 1. Pour une version consolidée incluant les modifications ultérieures, voir http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1414687415278&uri=CELEX%3A02006R0562-20131126.
[39] Protocole (nº 36) sur les dispositions transitoires, JO C 83 du 30.3.2010, p. 355.

matière d'application des règles depuis décembre 2014 doivent encore se traduire par une meilleure mise en œuvre. Un système d'examen par les pairs est prévu à l'article 70 du traité FUE.

> *Sans préjudice des articles 258, 259 et 260, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter des mesures établissant des modalités par lesquelles les États membres, en collaboration avec la Commission, procèdent à une évaluation objective et impartiale de la mise en œuvre, par les autorités des États membres, des politiques de l'Union visées au présent titre, en particulier afin de favoriser la pleine application du principe de reconnaissance mutuelle. Le Parlement européen et les parlements nationaux sont informés de la teneur et des résultats de cette évaluation.*"

Le Parlement a préconisé d'y faire appel pour évaluer de manière exhaustive la mise en œuvre des mesures adoptées dans le domaine de la sécurité intérieure avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. [40]

L'Union dispose également de ses propres mécanismes de suivi, comme le rapport anticorruption de l'Union et le tableau de bord de la justice. Si la Roumanie et la Bulgarie ont adhéré à l'Union le 1er janvier 2007, ces deux pays occupent toujours une place particulière puisque les progrès qu'ils accomplissent en matière de lutte contre la criminalité organisée et la corruption sont surveillés par la Commission, conformément au mécanisme de coopération et de vérification (MCV).[41] Certaines informations supplémentaires sur les lacunes et les obstacles sont fournies dans les paragraphes ci-après.

Rapport anticorruption

La Commission a créé un rapport biennal de l'Union sur la lutte contre la corruption ("rapport anticorruption de l'Union") pour évaluer cette lutte dans les États membres. Un premier rapport a été publié en 2014,[42] qui s'appuie sur les ensembles de données existants pour suivre les tendances et recenser les lacunes. Il se compose de 28 rapports par pays et d'un rapport de synthèse présentant des analyses thématiques. La deuxième édition du rapport anticorruption est en cours d'élaboration.[43] Le rapport a donné davantage de visibilité à la lutte contre la corruption dans l'Union. Il rassemble une série d'indicateurs présentant un intérêt pour la corruption. Il établit des rapports par pays sur mesure et s'accompagne d'un programme de partage des expériences en matière de lutte contre la corruption. Toutefois, le rapport anticorruption inclut peu de nouvelles données, et il n'existe aucune procédure d'évaluation officielle sur le suivi des

[40] Résolution du Parlement européen du 9 juillet 2015 sur le programme européen en matière de sécurité, P8_TA-PROV (2015) 0269, paragraphe 13.
[41] Site internet de la Commission européenne, mécanisme de coopération et de vérification pour la Roumanie et la Bulgarie, disponible à l'adresse: http://ec.europa.eu/cvm/progress_reports_en.htm.
[42] COM (2014) 38, disponible à l'adresse http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_fr.pdf.
[43] RAND (2016), p. 71.

recommandations par pays. La corruption au niveau de l'Union ne relève pas non plus de son champ d'application. Le suivi et l'évaluation au niveau de l'Union semblent donc être de moins bonne qualité qu'au niveau des États membres. [44]

Tableau de bord de la justice

Le tableau de bord de la justice est une évaluation annuelle des systèmes de justice des États membres fondée sur trois types de paramètres qui sont censés définir l'efficacité d'un système judiciaire: a) l'efficacité, b) la qualité et c) l'indépendance. Pour l'élaboration du tableau de bord, en particulier dans les domaines de l'efficacité et de la qualité, la Commission européenne s'appuie principalement sur les travaux de la commission européenne pour l'efficacité de la justice du Conseil de l'Europe (CEPEJ). Étant donné que des systèmes judiciaires efficaces sont considérés comme faisant partie intégrante du développement économique, les résultats du tableau de bord viennent alimenter le semestre européen de gouvernance économique, un mécanisme de coordination des politiques économiques au sein de l'Union, dans le cadre duquel un ensemble de recommandations par pays sont formulées.[45] Le tableau de bord de la justice ne contient toutefois pas de mécanismes d'exécution et se limite actuellement à la justice civile, commerciale et administrative.[46] La possible inclusion du droit pénal est entravée par l'absence de données comparatives.[47]

Mécanisme de coopération et de vérification

Les rapports de coopération et de vérification évaluent les progrès réalisés au titre du mécanisme de coopération et de vérification en matière de réforme judiciaire, de lutte contre la corruption et, dans le cas de la Bulgarie, de lutte contre la criminalité organisée. Ils trouvent leur origine dans l'acte d'adhésion des États membres concernés, mis en œuvre par deux décisions de la Commission.[48] Le mécanisme de coopération et de vérification a constitué un levier important pour encourager les réformes en Bulgarie et en Roumanie. Il s'est révélé être un instrument de renforcement des capacités qui a été intégré dans des réformes à plus grande échelle et bénéficie du soutien des autorités nationales. Les rapports sur le MCV sont en outre fondés sur des preuves et détaillés. Toutefois, les éléments attestant d'un véritable changement sont mitigés, notamment en ce qui concerne un réel changement de comportement plutôt qu'une conformité formelle avec la loi. On estime par ailleurs que le MCV est difficile à transposer compte tenu de son cadre spécifique. Sa mise en œuvre s'est révélée technique et coûteuse, et on

---

[44] RAND (2016), p. 84.

[45] Pour de plus amples informations, voir l'analyse approfondie de l'EPRS intitulée "La gouvernance économique européenne: état des lieux et propositions de réforme, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/571319/EPRS_IDA%282015%29571319_FR.pdf .

[46] Voir la résolution du Parlement européen du 12 mars 2014 sur l'évaluation de la justice en relation avec le droit pénal et l'état de droit, P7_TA-PROV(2014)0231.

[47] RAND (2016), p. 87.

[48] C(2006) 6570 final (Bulgarie). C(2006) 6569 final (Roumanie). Tous les rapports sur les progrès sont disponibles à l'adresse http://ec.europa.eu/cvm/progress_reports_en.htm.

considère qu'il peut constituer une entrave au développement des mécanismes de contrôle interne.[49]

1.3.2. Lacunes législatives

L'Union est compétente pour établir des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions dans le domaine de la criminalité particulièrement grave revêtant une dimension transfrontière.[50] Un certain nombre de lacunes dans le cadre juridique actuel peuvent être recensées, comme l'absence de définition commune de la criminalité organisée au niveau de l'Union, l'absence de directive de l'Union rapprochant les législations relatives à la corruption dans le secteur public ainsi que l'absence de système européen de protection des lanceurs d'alerte et de cadre consolidé dans le domaine de la coopération policière et judiciaire. Les lacunes et les obstacles spécifiques concernant ces mécanismes seront examinés plus en détail ci-après.

Criminalité organisée

La décision-cadre de 2008 relative à la lutte contre la criminalité organisée[51] retient le "modèle double" consistant à pénaliser la participation à une organisation criminelle ou à une entente, en tenant compte des différences sous-jacentes entre les pays de droit romain et les pays de common law. Tous les États membres, à l'exception du Danemark et de la Suède, ont introduit les éléments clés de la décision-cadre. Ces deux pays ont d'autres instruments juridiques pour lutter contre les organisations criminelles (on parle également d'approche scandinave).[52]

Outre le maintien du "modèle double", la décision-cadre n'a pas résolu les questions en suspens concernant la définition de l'"organisation criminelle", y compris le degré réel d'"organisation" ou d'"association" requis, la structure et le nombre exact de personnes impliquées, le niveau réel de connaissances de l'intention (afin d'établir s'il y a "entente"), et le degré réel de participation.[53] Même parmi les pays de droit romain, il existe des différences importantes, notamment en ce qui concerne la criminalisation des organisations de type mafieux.[54] La nécessité d'une "lisbonisation" de la décision-cadre a été analysée dans plusieurs études, mais il n'y a pas de consensus sur la possibilité d'englober les différentes traditions nationales dans une définition juridique commune.[55]

---

[49] RAND (2016), p. 84-87.
[50] Article 83 du traité FUE
[51] Décision-cadre 2008/841/JAI du Conseil du 24 octobre 2008 relative à la lutte contre la criminalité organisée, JO L 300 du 11.11.2008, p. 42.
[52] Varese (2016). Di Nicola et al. (2015). Pour un aperçu de la mise en œuvre de la décision-cadre par les États membres, voir l'appendice I.
[53] CEPS (2016), p. 24.
[54] Voir Europol, *Threat Assessment - Italian Organised Crime* https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/italian_organised_crime_threat_assessment_0.pdf.
[55] V. Mitsilegas, "La décision-cadre du Conseil relative à la lutte contre la criminalité organisée: comment renforcer la législation de l'Union dans ce domaine?", synthèse rédigée pour la DG IPOL, Parlement européen, 2011, PE.453.195. http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2011/453195/IPOL-LIBE_NT%282011%29453195%28SUM01%29_FR.pdf; A. di Nicola et al., "Study on paving the way

Le prochain rapport de mise en œuvre de la Commission européenne concernant la décision-cadre relative à la criminalité organisée permettra de connaître sa position en la matière.

Ces différences conceptuelles ne peuvent être surmontées par un simple "contrôle juridique" de la transposition de la décision-cadre dans le droit national. Il convient de prendre en considération la définition de la criminalité organisée par les juridictions et l'utilisation du concept en ce qui concerne les poursuites et les condamnations.[56] En outre, il est nécessaire de revoir l'approche de l'Union en matière de criminalité organisée compte tenu des évolutions de la société et de la technologie.[57] Les évolutions de la technologie présentent de nouveaux risques, mais elles offrent aussi des possibilités de mieux se protéger contre la criminalité, par exemple en se tournant vers les entreprises en ligne, de façon à échapper au contrôle de l'économie locale par les groupes de criminalité organisée[58], ou vers la passation de marchés publics en ligne pour limiter les possibilités de fraude et de corruption.[59]

La question est de savoir si les définitions juridiques ne devraient pas être complétées par des orientations pratiques fondées sur la criminologie et l'expertise médico-légale. Dans sa note thématique, qui a été prise en compte dans le présent rapport sur le coût de la non-Europe, M. Varese donne un exemple à cet égard. Il préconise de traiter les questions de gouvernance liées à la criminalité organisée et aux associations mafieuses au moyen d'interventions allant au-delà de l'application du droit pénal. Il soutient qu'une approche universelle ne fonctionne pas. La législation sur la criminalité organisée devrait refléter la menace intérieure et la nature des activités. La coopération judiciaire fondée sur la reconnaissance mutuelle permettrait, dans une certaine mesure, de résoudre le problème des différences de définition au niveau national.[60]

Les groupes criminels organisés sont très hétérogènes en ce qui concerne leur niveau réel d'organisation.[61] Toutefois, parmi ces groupes, certains affichent un degré élevé d'organisation et tentent de réglementer et de contrôler la production et la distribution d'un produit ou d'un service de manière illégale. Les mafias comptent parmi ces groupes criminels organisés qui tentent de contrôler un type spécifique de "bien", à savoir la protection, dans un contexte donné. Avec la tentative de "faire la loi", la "production" et le "commerce" de biens illégaux sont des activités à partir desquelles un cadre théorique pour la compréhension de la criminalité organisée à caractère mafieux peut être défini. [62]

---

for future policy initiatives in the field of fight against organised crime: the effectiveness of specific criminal law measures targeting organised crime", étude réalisée pour la Commission européenne, DG HOME, février 2015, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/20150312_1_amoc_report_020315_0_220_part_1_en.pdf et http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/20150312_1_amoc_report_020315_0_220_part_2_en.pdf. CEPS (2016). Varese (2016).

[56] CEPS (2016), p. 24.

[57] https://www.europol.europa.eu/content/exploring-tomorrow%E2%80%99s-organised-crime .

[58] Varese (2016).

[59] RAND (2016), p. 115.

[60] Varese (2016).

[61] https://www.europol.europa.eu/content/exploring-tomorrow%E2%80%99s-organised-crime .

[62] Varese (2016).

Un autre point essentiel à comprendre est que les groupes criminels organisés qui "font la loi" dans certaines régions, comme dans le sud de l'Italie, adoptent une forme de diversification fonctionnelle leur permettant de "faire commerce" de biens illégaux ou d'investir dans d'autres États membres sans chercher à diriger dans ces pays. Par conséquent, ces groupes agissent de manière très semblable à des entreprises, à la recherche de débouchés dans d'autres États membres, sans nécessairement y migrer ou chercher à y faire la loi. À l'inverse, la répression dans un État membre pourrait entraîner un effet de déplacement vers d'autres États membres, d'où la nécessité d'une approche au niveau de l'Union et au niveau mondial dans la lutte contre la criminalité organisée.

Corruption

La première législation de l'Union ayant trait à la corruption remonte aux années 1990 et concernait la protection des intérêts financiers de l'Union.[63] Une proposition de directive de la Commission relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal est actuellement en négociation. Ce projet de directive montre également le lien entre la fraude et la corruption active ou passive des agents publics (définis à l'article 4 de la proposition). [64]

L'Union a également adopté une décision-cadre relative à la lutte contre la corruption dans le secteur privé.[65] La qualité de la transposition de la directive a été inégale entre les États membres et, dans certains cas, incomplète, certains articles n'ayant été correctement transposés que par une minorité d'États membres.[66] En outre, en 2008, le Conseil a décidé de mettre en place un réseau de points de contact contre la corruption, appelé à servir de forum pour l'échange d'informations sur les mesures et les expériences en matière de lutte contre la corruption.[67] Certaines lacunes dans la législation subsistent, telles que l'absence de définition harmonisée de l'agent public. Il s'agit également d'un obstacle à l'adoption d'un instrument global au niveau de l'Union en matière de corruption dans le secteur public.[68]

Protection des lanceurs d'alerte

Une autre lacune à signaler concerne l'absence d'un système de protection des lanceurs d'alerte à l'échelle de l'Union. La protection de ces personnes est internationalement reconnue comme une condition essentielle pour lutter contre la corruption et figure déjà

---

[63] Acte du Conseil du 26 juillet 1995 établissant la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, JO C 316 du 27.11.1995, p. 48.

[64] http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2012/0193%28COD%29&l=fr; Sur le lien entre la criminalité organisée et la corruption de manière générale, voir Center for the study of democracy, *Examining the links between organised crime and corruption*, étude réalisée pour la Commission européenne, DG Justice, liberté et sécurité, 2010.

[65] Décision-cadre 2003/568/JAI du Conseil du 22 juillet 2003 relative à la lutte contre la corruption dans le secteur privé.
JO L 192 du 31.7.2003, p. 54. Rapports de mise en œuvre COM(2007) 328 et COM(2011) 309.

[66] Rapport de mise en œuvre COM(2011) 309

[67] Décision 2008/852/JAI du Conseil du 24 octobre 2008 relative à un réseau de points de contact contre la corruption, JO L 301 du 12.11.2008, p. 38.

[68] RAND (2016).

dans un certain nombre d'instruments internationaux (CNUCC, OCDE et Conseil de l'Europe). La CNUCC exige des États membres qu'ils prévoient la protection des lanceurs d'alerte dans leurs systèmes juridiques nationaux.[69] Une recommandation similaire relative à l'introduction de mesures de protection des lanceurs d'alerte est prévue dans la convention de l'OCDE de 1997 sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers ainsi que dans les Vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption et la Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe.[70] Le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a adopté une recommandation sur la protection des lanceurs d'alerte en 2014.[71]

Le Parlement européen a également appelé à un système de ce type dans sa résolution du 8 septembre 2015 sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne.[72] La protection des lanceurs d'alerte dans les États membres de l'Union demeure toutefois inégale[73]. Il a également été avancé que les dispositions protégeant les lanceurs d'alerte qui font état d'irrégularités graves dans les institutions de l'Union sont insuffisantes.[74]

OLAF

La corruption au sein des institutions de l'Union et la fraude touchant le budget de l'Union font l'objet d'enquêtes de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF). L'Office dépend toutefois des États membres pour l'ouverture de poursuites concernant l'utilisation de ressources financières de l'Union. Les affaires qu'il soumet aux États membres se traduisent par des taux de condamnation très faibles.[75] Dans certains cas, les États membres ont peu d'intérêt à poursuivre ces affaires, pour diverses raisons, dont l'absence de sentiment d'appropriation, des conflits d'intérêts ou le manque de ressources.[76]

---

[69] CCNUCC, article 33.

[70] Article 9: "Chaque Partie prévoit dans son droit interne une protection adéquate contre toute sanction injustifiée à l'égard des employés qui, de bonne foi et sur la base de soupçons raisonnables, dénoncent des faits de corruption aux personnes ou autorités responsables."

[71] Recommandation CM/Rec(2014)7 https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec%282014%297F.pdf.

[72] Résolution du Parlement européen du 8 septembre 2015 sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne (2013-2014), P8_TA-PROV(2015)0286: "163. invite l'Union et les États membres à prévoir des mesures d'aide et de protection des lanceurs d'alerte qui dénoncent des actions illégales".

[73] Pour une vue d'ensemble, voir European University Institute, Whistleblowing Protection Laws – EU Member States Laws http://journalism.cmpf.eui.eu/maps/whistleblowing/ .

[74] Voir également 2015/2041(INI): Transparence, responsabilité et intégrité au sein des institutions européennes. Le Parlement européen dispose de nouvelles règles concernant les lanceurs d'alerte depuis le 1er janvier 2016, voir: http://www.transparencyinternational.eu/wp-content/uploads/2016/01/ri_artil22quater_whistleblowing_en.pdf .

[75] Rapport OLAF 2014, pp. 23-24; COM(2015) 386. Protection des intérêts financiers de l'Union européenne — Lutte contre la fraude 2014 - Rapport annuel. 2015/2128 (INI) sur le rapport annuel 2014 sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne – Lutte contre la fraude.

[76] RAND (2016).

Instruments de reconnaissance mutuelle

Le cadre actuel de la coopération judiciaire est régi par une combinaison d'instruments du Conseil de l'Europe et de l'Union concernant l'entraide judiciaire et un certain nombre d'instruments de l'Union fondés sur le principe de la reconnaissance mutuelle. Ces derniers s'écartent de l'idée d'assistance au profit d'une exécution automatique de la décision dans l'autre État membre, sous réserve des motifs de non-exécution et des obligations plus larges prévues par le traité. Toutefois, comme en témoigne la résolution du Parlement européen du 27 février 2014 contenant des recommandations à la Commission sur la révision du mandat d'arrêt européen[77], l'absence de rapprochement global dans le domaine de l'entraide judiciaire et de l'extradition, du droit pénal matériel, ainsi que des garanties procédurales et des clauses relatives aux droits de l'homme, a entravé la coopération judiciaire et ouvert la porte à des abus tels que l'émission disproportionnée de mandats d'arrêt européens.

La directive 2014/41/UE concernant la décision d'enquête européenne[78] est une mesure essentielle pour surmonter les retards dans la collecte et le transfert de preuves en provenance d'un autre État membre, tout en maintenant un certain nombre de garanties, notamment un motif de non-exécution lié aux droits fondamentaux.[79] Elle vise également à établir le principe selon lequel son utilisation doit être envisagée avant l'émission d'un mandat d'arrêt européen.[80] Les États membres doivent prendre les dispositions nécessaires pour se conformer à cette directive au plus tard le 22 mai 2017.[81] Avec la décision d'enquête européenne, les colégislateurs ont fixé un point de référence pour les futurs instruments relatifs à la reconnaissance mutuelle. Le défi consistera à faire en sorte que tous ces instruments fonctionnent de façon cohérente en assurant une coopération effective et proportionnée.

---

[77] P7_TA-PROV(2014)0174, paragraphe 5, qui appelait notamment à une "mesure transversale établissant des principes applicables à tous les instruments de reconnaissance mutuelle".

[78] Directive 2014/41/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant la décision d'enquête européenne en matière pénale, JO L 130 du 1.5.2014, p. 1. Wouter van Ballegooij, *The Nature of mutual recognition in European law, re-examining the notion from an individual rights perspective with a view to its further development in the criminal justice area*, Intersentia, Anvers, 2015, chapitre 5.2.

[79] Article 11, paragraphe 1, point f): "il existe des motifs sérieux de croire que l'exécution de la mesure d'enquête indiquée dans la décision d'enquête européenne serait incompatible avec les obligations de l'État d'exécution conformément à l'article 6 du traité sur l'Union européenne et à la charte".

[80] Considérant 26: "Afin de garantir un usage proportionné du mandat d'arrêt européen, l'autorité d'émission devrait examiner si une décision d'enquête européenne serait un moyen efficace et proportionné de conduire une procédure pénale. L'autorité d'émission devrait en particulier examiner si l'émission d'une décision d'enquête européenne en vue de permettre l'audition par vidéoconférence d'un suspect ou d'une personne poursuivie pourrait constituer une alternative efficace."

[81] Directive 2014/41/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant la décision d'enquête européenne en matière pénale, JO L 130 du 1.5.2014, p. 1.

1.3.3. Lacunes concernant la responsabilité dans le cadre du processus d'élaboration des politiques

Le principal forum de discussion relatif au renseignement en matière pénale et à la coopération opérationnelle entre États membres concernant l'application de la loi, connu sous le nom de cycle politique de l'Union pour lutter contre la grande criminalité internationale organisée, demeure le comité permanent de sécurité intérieure (COSI) du Conseil.[82] Ce manque de clarté conceptuelle concernant la criminalité organisée a des répercussions sur l'élaboration de la politique de l'Union en matière de criminalité, qui relève encore largement de la compétence des représentants des États membres, avec les problèmes que cela pose pour la hiérarchisation des priorités, l'efficacité, la proportionnalité et la responsabilité. La dimension liée à la justice pénale et aux droits fondamentaux reste sous-représentée tant pour ce qui est des acteurs concernés que des considérations de fond. On constate également un manque de contrôle scientifique sur les évaluations des menaces réalisées par Europol, dont la méthodologie reste contestée malgré les récents efforts déployés pour y associer les universitaires. Le renforcement du rôle du Parlement européen n'a pas encore à ce jour permis une participation concrète et effective à l'élaboration du cycle politique de l'Union.[83] Si l'Union peut prendre des mesures pour promouvoir et soutenir les actions des États membres dans le domaine de la prévention de la criminalité, ces mesures excluent toute harmonisation.[84] Il n'y a pas de corrélation claire entre prévention et répression dans le cycle politique.

1.3.4. Lacunes concernant la coopération opérationnelle entre autorités

Par ailleurs, l'Union soutient et renforce la coopération policière et judiciaire entre les services répressifs des États membres, y compris par l'intermédiaire de ses agences, et notamment d'Europol, d'Eurojust et du CEPOL.[85] Cette coopération comprend la mise en place d'équipes communes d'enquête, l'échange d'informations, la résolution des difficultés procédurales et pratiques résultant des différences entre les systèmes juridiques et la facilitation de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires (en ce qui concerne le gel et la confiscation des avoirs d'origine criminelle, les arrestations aux fins de poursuites et l'exécution des peines, les mesures d'enquête, etc.). Toutefois, les autorités nationales n'exploitent pas pleinement le potentiel de l'assistance et de l'expertise des agences de l'Union ni des possibilités de coopération policière et judiciaire.[86] Ces problèmes ont été exacerbés par la mise en œuvre inégale de la législation de l'Union "pré-Lisbonne" par les États membres.[87]

---

[82] Article 71 du traité FUE.

[83] M. Busuioc et D. Curtin, La stratégie de sécurité intérieure de l'UE, Le cycle politique de l'UE, Le rôle des agences (ELSJ), Promesses, dangers et prérequis, PE 453.185, point 5.3, disponible à l'adresse http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/453185/IPOL-LIBE_ET%282011%29453185_FR.pdf.

[84] Article 84 du traité FUE

[85] Articles 82, 85, 87 et 88.

[86] *Eurojust, evaluation of the Eurojust Council Decision and the activities carried out by Eurojust, EY, 2015,* document du Conseil 11260/15 (en anglais).

[87] *Implementing the Lisbon Treaty, Improving the functioning of the EU on Justice and Home Affairs*, étude pour la commission AFCO, PE 519.225, 2015.

Reconnaissant l'effet globalement positif de la coopération policière et judiciaire au niveau opérationnel sur les capacités d'enquête de l'Union, les documents élaborés dans le cadre de la présente étude ont mis en lumière la nécessité d'améliorer et de continuer à développer cette coopération à l'avenir.[88] Les faits montrent que les instruments de l'Union sont utilisés plus souvent une fois que les praticiens y sont familiarisés à travers la formation.

Les équipes communes d'enquête (ECE) constituent un outil essentiel pour la coopération transfrontière, du point de vue non seulement des enquêtes, mais aussi de l'échange d'informations sur des affaires spécifiques. Bien que leur usage se soit intensifié au cours des dernières années, les ECE ont été confrontées à des obstacles opérationnels et juridiques liés à leurs bases juridiques et à leur transposition par les États membres, à la mauvaise connaissance de la structure organisationnelle et des procédures dans l'autre État membre, ainsi qu'au manque de confiance entre les participants. Il importe de continuer à faciliter le recours aux ECE et de clarifier davantage les règles en la matière, y compris en ce qui concerne les responsabilités des participants.

Veiller à ce que la criminalité ne paie pas

La criminalité organisée, y compris les organisations criminelles de type mafieux, poursuit essentiellement des fins lucratives. Le dépistage, le gel et la confiscation des produits du crime sont donc essentiels dans la lutte contre la criminalité organisée. Ils permettent non seulement de priver les criminels de leurs gains financiers, mais les produits du crime ainsi récupérés peuvent également être utilisés par l'État pour indemniser les victimes, investir dans des projets de prévention de la criminalité et renforcer les communautés fortement touchées par la criminalité organisée. Toutefois, les obstacles à la coopération restent énormes, notamment du fait des différences persistantes d'approche entre les systèmes juridiques des États membres.

La détection des flux financiers illicites est facilitée par l'acquis de l'Union relatif à la lutte contre le blanchiment de capitaux.[89] Les cellules de renseignement financier (CRF) et les bureaux de recouvrement des avoirs[90] contribuent au dépistage et à l'identification des produits du crime. Les réseaux coordonnés de l'Union dans le domaine du renseignement financier et de la lutte contre le blanchiment de capitaux ont toutefois jusqu'à présent échappé à un contrôle approfondi de leur efficacité et de leur conformité avec les droits fondamentaux.

---

[88] CEPS (2016), chapitre 4.

[89] Directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission, JO L 141 du 5.6.2015, p. 73.

[90] 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, JO L 332 du 18.7.2007, p. 103.

Un certain nombre d'instruments de l'Union ont également été adoptés pour faciliter le gel et la confiscation des produits du crime.[91] Le dernier en date est la directive 2014/42/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant le gel et la confiscation des instruments et des produits du crime dans l'Union européenne.[92] Cette directive contient de nouvelles règles concernant la confiscation lorsqu'une condamnation définitive n'est pas possible, à tout le moins lorsque cette impossibilité résulte d'une maladie ou de la fuite du suspect ou de la personne poursuivie (confiscation sans condamnation).[93] Elle prévoit également la possibilité de confiscation de biens provenant d'activités criminelles qui ne sont pas directement liées à l'infraction pour laquelle la personne a été condamnée (confiscation élargie). En outre, elle permet la confiscation de produits ou de biens qui ont été transférés à des tiers par un suspect ou une personne poursuivie ou qui ont été acquis par des tiers auprès d'un suspect ou d'une personne poursuivie, au moins dans les cas où ces tiers savaient ou auraient dû savoir que la finalité du transfert ou de l'acquisition était d'éviter la confiscation.[94] La directive contient également des dispositions relatives à la gestion des biens gelés et confisqués[95], une mention de la possibilité de réutiliser les avoirs confisqués à des fins sociales[96], ainsi que des dispositions relatives aux garanties.[97] Cependant, cette directive n'a pas créé des conditions égales pour tous. Il subsiste des différences significatives au niveau national, notamment en ce qui concerne la confiscation des avoirs de tiers et la confiscation sans condamnation.

1.4. Actions envisageables au niveau de l'Union

Une approche descendante ne permet pas de supprimer les lacunes et obstacles définis comme des entraves à une lutte efficace contre la criminalité organisée et la corruption. La réussite des actions dépend de la volonté des autorités locales, régionales et nationales de contribuer aux mesures de l'Union dans ce domaine et de les mettre en œuvre. Il faut

[91] 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, JO L 196 du 2.8.2003, p. 45. Décision-cadre 2005/212/JAI du Conseil du 24 février 2005 relative à la confiscation des produits, des instruments et des biens en rapport avec le crime, JO L 68 du 15.3.2005, p. 49. Décision-cadre 2006/783/JAI du Conseil du 6 octobre 2006 relative à l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions de confiscation, JO L 328 du 24.11.2006, p. 59.

[92] Directive 2014/42/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant le gel et la confiscation des instruments et des produits du crime dans l'Union européenne (JO L 127 du 29.4.2014, p. 39.

[93] Article 4.

[94] Article 6.

[95] Article 10.

[96] Considérant 35: "Les États membres devraient envisager de prendre des mesures permettant que les biens confisqués soient utilisés à des fins d'intérêt public ou pour des finalités sociales. Ces mesures pourraient, entre autres, inclure l'affectation de ces biens à des projets en matière d'application des lois et de prévention de la criminalité, ainsi qu'à d'autres projets d'intérêt public et d'utilité sociale. Il résulte de cette obligation pour les États membres d'envisager de prendre des mesures une obligation de procédure, telle que celle de faire procéder à une analyse juridique ou à un examen des avantages et des désavantages de l'instauration de telles mesures. Lorsqu'ils gèrent des biens gelés et lorsqu'ils prennent des mesures concernant l'utilisation de biens confisqués, les États membres devraient prendre des mesures appropriées afin de prévenir une infiltration par des réseaux criminels ou illégaux."

[97] Article 8.

par ailleurs comprendre que l'Union n'est pas le seul acteur dans ce domaine. La duplication des efforts avec ceux déployés au niveau des Nations unies, du Conseil de l'Europe et de l'OCDE doit être évitée. Il y a en outre lieu de recourir aux compétences d'organes tels que le Comité économique et social européen et le Comité des régions, ainsi que de la société civile.

L'étude montre qu'il est urgent de mettre en place un cadre cohérent et global au niveau de l'Union en matière de sécurité et de justice, qui pourrait comporter les éléments constitutifs suivants:

1. un système d'évaluation complet garantissant un examen indépendant et objectif de la ratification, de la transposition, de la mise en œuvre et de l'application de l'acquis dans le domaine de la sécurité et de la justice, sur la base de la procédure prévue à l'article 70 du traité FUE.

Les mesures visant à faire appliquer l'acquis de l'Union devraient non seulement aboutir à une coopération plus efficace, mais aussi garantir que cette coopération soit compatible avec la sauvegarde des droits fondamentaux. L'Union devrait utiliser ses pouvoirs d'exécution de telle sorte qu'ils complètent le pouvoir d'influence d'organisations internationales telles que les Nations unies et le Conseil de l'Europe. L'article 70 du traité FUE devrait être exploité pour mettre en place un système d'évaluation permanent et régulier (objectif et impartial). La méthode d'évaluation devrait débuter par la création d'un groupe permanent d'experts universitaires en matière de droit pénal et de maintien de l'ordre en Europe.[98]

2. Des améliorations pour remédier aux limites des différents mécanismes de suivi (rapport anticorruption de l'Union, tableau de bord de la justice dans l'Union et mécanisme de coopération et de vérification[99]) et leur éventuelle intégration dans un cadre plus large de suivi de l'état de droit. L'inclusion des institutions de l'Union dans le rapport anticorruption de l'Union et l'adhésion de l'Union au GRECO pour améliorer le suivi des institutions de l'Union.

L'inclusion de l'Union dans le rapport anticorruption ne se traduirait toutefois pas par un examen externe indépendant. L'extension d'un mécanisme de coopération et de vérification à d'autres États membres permettrait d'étendre les programmes de surveillance aux États membres qui affichent de mauvais résultats dans le rapport anticorruption ou les évaluations du GRECO. Selon RAND, cela pourrait réduire le coût de la corruption d'environ 70 milliards d'EUR. [100] Même si le mécanisme de contrôle et de vérification est couvert par les traités d'adhésion, les États membres risquent de soulever des questions liées à la subsidiarité.

[98] CEPS (2016), p. 81.
[99] Pourrait réduire le coût de la corruption d'environ 70 milliards d'EUR (RAND).
[100] RAND (2016), p. 109. La réduction des coûts repose sur l'estimation des gains de PIB potentiels découlant de l'extension d'un mécanisme de coopération et de vérification à cinq autres États membres (Croatie, Grèce, Italie, Lettonie et Lituanie) affichant le taux de corruption le plus élevé de l'Union selon l'indice de corruption du Guide international des risques pays.

L'Union bénéficierait grandement d'une évaluation externe effectuée conformément aux normes du GRECO, et conformément à ses principes d'égalité de traitement des membres. Une telle évaluation aurait également des retombées positives au niveau des États membres, sous la forme d'une meilleure coordination des politiques de lutte contre la corruption et d'un suivi de l'état d'avancement des travaux. La question à laquelle il convient de répondre est de savoir dans quelle mesure l'adhésion au GRECO est une question juridique liée à l'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme et aux objections soulevées par la Cour de justice de l'Union européenne dans son avis sur le projet d'accord d'adhésion[101], ou une question pour laquelle il existe encore des sensibilités politiques.

3. Un rapprochement plus poussé des définitions et des sanctions de la (grande) criminalité organisée et de la corruption (dans les secteurs public et privé), en tenant compte des demandes du Parlement concernant une approche du droit pénal au niveau de l'Union[102].

   En ce qui concerne la criminalité organisée, il conviendrait d'examiner plus avant l'opportunité d'une "lisbonisation", sur la base du prochain rapport de mise en œuvre de la Commission européenne concernant la décision-cadre relative à la criminalité organisée, en tenant compte de la difficulté à surmonter les différences entre approches juridiques observée jusqu'ici et des solutions de substitution potentielles offertes, avec une attention particulière pour les aspects opérationnels.

   En ce qui concerne la corruption, l'opportunité de cette lisbonisation devra faire l'objet d'une évaluation plus approfondie en fonction de l'issue des négociations sur la proposition de directive relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal [COM(2012) 363], qui comporte une définition de la notion d'agent public.

4. Des mesures offrant une protection aux lanceurs d'alerte, pour assurer une prévention et une détection plus efficaces de la corruption, tant au sein des institutions de l'Union que dans les États membres. Pour autant que l'existence d'une base juridique appropriée soit établie, la législation sectorielle pourrait être développée, notamment pour couvrir les lanceurs d'alerte faisant état de pratiques de corruption dans le domaine des marchés publics. Une autre solution consisterait à ce que les sociétés qui fournissent des services aux institutions de l'Union démontrent qu'elles protègent les lanceurs d'alerte. Il s'agirait d'une approche un peu semblable à celle adoptée par les États-Unis dans le cadre de la loi Sarbanes-

[101] Cour de justice de l'Union européenne, avis 2/13 du 18 décembre 2014, non encore publié. Avis rendu en vertu de l'article 218, paragraphe 11, du traité FUE – Projet d'accord international – Adhésion de l'Union européenne à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales – Compatibilité dudit projet avec les traités UE et FUE.

[102] Résolution du Parlement européen du 9 juillet 2015 sur le programme européen en matière de sécurité, P8_TA-PROV (2014). Résolution du Parlement européen du 22 mai 2012 sur une approche de l'Union européenne en matière de droit pénal, P7_TA(2012)0208.

Oxley.[103] Parmi les solutions non législatives figure l'élaboration d'un pacte relatif aux lanceurs d'alerte entre les États membres similaire aux accords des États membres dans d'autres domaines, tels que celui de la gouvernance économique.[104]

5. La création d'un Parquet européen efficace et réellement indépendant, pleinement intégré aux activités d'Europol et d'Eurojust et fondé sur des droits procéduraux et des normes de protection des données appropriés, permettant de réaliser des économies à hauteur de 200 millions d'EUR par an.[105]

   Les négociations au Conseil ont donné lieu à certaines modifications de la proposition de la Commission qui risquent d'affaiblir son efficacité, notamment l'introduction de la structure collégiale avec des chambres permanentes au niveau central. Toutefois, la procédure de nomination pourrait apaiser ces craintes. L'intégration dans le travail d'Europol et, notamment, d'Eurojust, dépendra aussi de la réforme du mandat d'Eurojust.[106]

6. Le développement de futurs instruments de reconnaissance mutuelle et l'amélioration de ceux qui existent déjà, comme la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et de confiscation et le mandat d'arrêt européen, sur le modèle de la décision d'enquête européenne.[107]
7. Un cycle politique de l'Union en matière de sécurité et de justice s'appuyant sur le cycle politique actuel de l'Union pour lutter contre la grande criminalité organisée et améliorant celui-ci par:
   - un examen et un audit approfondis réalisés par la Cour des comptes européenne portant sur tous les financements mis en œuvre dans le contexte du cycle politique de l'Union et des projets de l'EMPACT visant à combattre les menaces prioritaires;
   - une meilleure intégration du Parlement européen et des parlements nationaux dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques, ainsi que

[103] RAND (2016), p. 96. La loi Sarbanes-Oxley (L. 107-204, 116 Stat. 745) a été adoptée en 2002, à la suite des scandales Enron et WorldCom, dans le but de réformer la gouvernance des entreprises et d'améliorer la réglementation financière aux États-Unis. La loi a étendu la protection des lanceurs d'alerte du secteur privé, qui jusqu'alors ne bénéficiaient d'une vaste protection que s'ils faisaient état de préoccupations liées à la santé publique et à la sécurité, et élargi le champ des dénonciations protégées. Cette loi a également introduit des sanctions et mesures correctives plus lourdes (de nature civile et pénale) pour toutes représailles contre les lanceurs d'alerte, et rendu les règles en matière de charge de la preuve favorables aux travailleurs.
[104] RAND (2016), p. 91.
[105] RAND (2016), p. 110-112. Si tous les États membres créaient un Parquet européen, près de 200 millions d'EUR pourraient être récupérés chaque année pour le budget de l'Union. Ces estimations reposent sur une hausse prévisible des taux de poursuite et de condamnation.
[106] 2013/0256 (COD) Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust), rapporteur: Axel Voss, PPE, Allemagne.
[107] Cela a déjà été demandé dans la résolution du Parlement européen du 27 février 2014 contenant des recommandations à la Commission sur la révision du mandat d'arrêt européen, P7_TA-PROV(2014)0174, paragraphe 5, qui appelait notamment à une "mesure transversale établissant des principes applicables à tous les instruments de reconnaissance mutuelle".

d'établissement de priorités, en faisant pleinement usage des pouvoirs de contrôle parlementaire conjoints sur Europol;

- des mesures visant à assurer que l'approche en matière de maintien de l'ordre fondée sur le renseignement relève d'une approche axée sur la justice pénale, tant en ce qui concerne les acteurs façonnant le cycle politique sur la grande criminalité organisée que les politiques et actions qui en résultent;
- des mesures pour garantir la qualité scientifique des évaluations de la criminalité;[108] et
- la création d'un lien clair avec les politiques de l'Union en matière économique, sociale, de prévention de la criminalité, d'emploi et d'éducation.

8. L'amélioration et la poursuite du développement de la coopération judiciaire et policière au niveau opérationnel, y compris des mesures budgétaires et de formation pour améliorer l'efficacité et la qualité de la justice et favoriser l'émergence d'une culture professionnelle européenne. Le recours aux équipes communes d'enquête doit être davantage encouragé par la simplification de la procédure de création de ces équipes et un modèle d'accord révisé comportant des règles plus claires en matière de commandement, de responsabilité, d'obligation de rendre des comptes et d'imputabilité, ainsi que des mécanismes de notification. Le perfectionnement professionnel par le Collège européen de police (CEPOL) et le Réseau européen de formation judiciaire est soutenu. Cela inclut des mesures destinées à améliorer l'efficacité et la qualité de la justice.[109]

9. La mise en œuvre d'un système complet de passation de marchés publics en ligne à l'échelle de l'Union, pour réduire d'environ 920 millions d'EUR par an le coût lié au risque de corruption dans le domaine des marchés publics. [110]

10. Des mesures visant à faire en sorte que la criminalité ne paie pas, par la mise en œuvre correcte et l'amélioration des mesures de l'Union en matière de dépistage, de gel et de confiscation des produits des activités criminelles. Ce processus devrait commencer par une évaluation de la conformité des réseaux coordonnés de l'Union avec leurs cadres pertinents. Il convient par ailleurs d'assurer un contrôle adéquat de la transposition de la directive 2014/42/UE sur la confiscation, en particulier en ce qui concerne la confiscation élargie, la confiscation sans condamnation, la confiscation des avoirs de tiers, la gestion des biens gelés et confisqués, les possibilités de réutilisation des avoirs à des fins sociales et les garanties applicables.[111] Les nouvelles mesures pour accroître l'efficacité dans ce

[108] CEPS (2016), p. 81.
[109] RAND (2016); CEPS (2016); Varese (2016).
[110] RAND (2016), p. 115. RAND prévoit que la mise en œuvre d'un système complet de passation de marchés publics en ligne pourrait réduire d'environ 924 millions d'EUR par an les coûts liés au risque de corruption dans les passations de marchés publics, ce qui correspond à une baisse de près de 20 % des coûts actuels.
[111] Le délai de transposition des nouvelles dispositions a expiré le 4 octobre 2015.

domaine devraient aller de pair avec le respect des principes d'un procès équitable, notamment de la présomption d'innocence et du droit à un recours effectif, y compris au moyen de motifs explicites de non-exécution liés aux droits fondamentaux conformément à la référence que constitue la décision d'enquête européenne.

2. Recommandations

L'Union et ses États membres pourraient tirer des avantages considérables de la suppression des lacunes et obstacles qui empêchent une lutte plus efficace contre la criminalité organisée et la corruption dans l'Union. Ces avantages pourraient être obtenus grâce à une meilleure transposition et une meilleure application des normes internationales et des normes de l'Union, à la suppression des lacunes législatives ainsi qu'à l'amélioration du processus d'élaboration des politiques et de la coopération opérationnelle entre les autorités.

APPENDICE I - Mise en œuvre de la décision-cadre 2008/841/JAI relative à la lutte contre la criminalité organisée

État membre	Date de mise en œuvre	Droit national
Autriche	✔	-
Belgique	✔	-
Bulgarie	✔	-
Croatie	✔ 1er janvier 2013	Code pénal (Journal officiel n° 125/11); loi sur la responsabilité pénale des personnes morales (Journal officiel n° 151/03, 110/07, 45/11, 143/12).
Chypre	✘ -	-
République tchèque	✔ 1er janvier 2014	Actuellement, cette question est couverte principalement par le code pénal n° 40/2009 (entré en vigueur le 1er janvier 2010) et la loi sur la responsabilité pénale des personnes morales n° 418/2011 (entrée en vigueur le 1er janvier 2012), la loi du 20 mars 2013 sur la coopération judiciaire internationale en matière pénale (entrée en vigueur le 1er janvier 2014) et le code de procédure pénale n° 141/1961.
Danemark	✔	-
Estonie	✔	-
Finlande	✔	-
Italie	✔	-

État membre	Date de mise en œuvre	Droit national
Allemagne	✔	Mise en œuvre partielle
Grèce	processus en cours	Mise en œuvre partielle
Hongrie	✔	-
Irlande	✔	-
Italie	✘ -	-
Lettonie	✔	-
Lituanie	✔	-
Luxembourg	✘ -	Transposition non nécessaire étant donné que les dispositions obligatoires existent déjà dans le droit national.
Malte	✔	Article 83A du code pénal, Cap.9
Pays-Bas	✔	-
Pologne	✔	-
Portugal	✔	-

État membre	Date de mise en œuvre	Droit national
Roumanie	✗ -	-
Slovaquie	✓ 1er septembre 2010	Loi n° 300/2055 Coll. du 20.5.2005, code pénal tel que modifié par la loi n° 224/2010 Coll.
Slovénie	✗ -	-
Espagne	✓	-
Suède	✓ 1er juillet 2011	-
Royaume-Uni	✗ -	

Source: Réseau judiciaire européen..

La présente étude détermine les coûts de la criminalité organisée et de la corruption au niveau social, politique et économique pour les États membres de l'Union et examine les avantages potentiels d'une action plus concertée au niveau de l'Union par rapport à l'inaction ou à l'action isolée des États membres.

Le présent document est une publication de l'unité Valeur ajoutée européenne
EPRS | Service de recherche du Parlement européen
Parlement européen

Le contenu du présent document relève de la responsabilité exclusive de l'auteur et les avis qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen. Il est destiné aux députés du Parlement européen et à leurs collaborateurs dans le cadre du travail parlementaire.

PE 558.779
ISBN 978-92-823-8819-8
doi:10.2861/753902
QA-04-16-190-FR-N