PARLEMENT EUROPÉEN

2004 *2009*

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

PROVISOIRE
2006/0023(CNS)

12.9.2006

*

PROJET DE RAPPORT

sur la proposition de décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, de la convention des Nations unies contre la corruption
(COM(2006)0082 – C6-0105/2006 – 2006/0023(CNS))

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

Rapporteur: Giusto Catania

Légende des signes utilisés

*	Procédure de consultation *majorité des suffrages exprimés*
**I	Procédure de coopération (première lecture) *majorité des suffrages exprimés*
**II	Procédure de coopération (deuxième lecture) *majorité des suffrages exprimés pour approuver la position commune* *majorité des membres qui composent le Parlement pour rejeter ou amender la position commune*
***	Avis conforme *majorité des membres qui composent le Parlement sauf dans les cas visés aux art. 105, 107, 161 et 300 du traité CE et à l'art. 7 du traité UE*
***I	Procédure de codécision (première lecture) *majorité des suffrages exprimés*
***II	Procédure de codécision (deuxième lecture) *majorité des suffrages exprimés pour approuver la position commune* *majorité des membres qui composent le Parlement pour rejeter ou amender la position commune*
***III	Procédure de codécision (troisième lecture) *majorité des suffrages exprimés pour approuver le projet commun*

(La procédure indiquée est fondée sur la base juridique proposée par la Commission.)

Amendements à un texte législatif

Dans les amendements du Parlement, le marquage est indiqué en ***gras et italique***. Le marquage en *italique maigre* est une indication à l'intention des services techniques qui concerne des éléments du texte législatif pour lesquels une correction est proposée en vue de l'élaboration du texte final (par exemple éléments manifestement erronés ou manquants dans une version linguistique). Ces suggestions de correction sont subordonnées à l'accord des services techniques concernés.

SOMMAIRE

Page

PROJET DE RÉSOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN.....5

EXPOSÉ DES MOTIFS.....7

PROJET DE RÉSOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur la proposition de décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, de la convention des Nations unies contre la corruption (COM(2006)0082 – C6-0105/2006 – 2006/0023(CNS))

(Procédure de consultation)

Le Parlement européen,

– vu la proposition de décision du Conseil (COM(2006)0082)[1],

– vu convention des Nations unies contre la corruption du 31 octobre 2003,

– vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 47, paragraphe 2, son article 57, paragraphe 2, son article 95, son article 107, paragraphe 5, ses articles 179 et 181 A, son article 190, paragraphe 5, son article 195, paragraphe 4, son article 199, son article 207, paragraphe 3, son article 218, paragraphe 2, son article 223, dernier alinéa, son article 224, avant-dernier alinéa, son article 225 A, avant-dernier alinéa, son article 245, paragraphe 2, son article 248, paragraphe 4, dernier alinéa, son article 255, paragraphes 2 et 3, son article 260, deuxième alinéa, son article 264, deuxième alinéa, son article 266, dernier alinéa, ses articles 279, 280 et 283, et son article 300, paragraphe 2, premier alinéa,

– vu l'article 300, paragraphe 3, premier alinéa, du traité CE, conformément auquel il a été consulté par le Conseil (C6-0105/2006),

– vu l'article 51 et l'article 83, paragraphe 7, de son règlement,

– vu le rapport de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures et l'avis de la commission du contrôle budgétaire (A6-0000/2006),

1. approuve la proposition de décision du Conseil telle qu'amendée et approuve la conclusion de l'accord;

2. charge son Président de transmettre la position du Parlement au Conseil et à la Commission.

Texte proposé par la Commission	Amendements du Parlement
	Amendement 1 Considérant 4 bis (nouveau)
	(4 bis) Il est souhaitable que les États membres qui ne l'ont pas encore fait

[1] JO C 104 du 3.5.2006, p. 21.

adhérent tous à la convention.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Introduction

La corruption sape les droits de l'homme, les institutions démocratiques, l'État de droit et le système judiciaire. Elle laisse fleurir le crime organisé.

La corruption constitue un problème pour la gestion transparente de la chose publique: elle mine la confiance dans les institutions démocratiques et augmente les doutes à leur égard. Souvent la corruption est utilisée pour déterminer ou accélérer des décisions politiques et administratives; c'est pourquoi elle se nourrit de l'excès de bureaucratie et du défaut de linéarité des processus de décision mis en place par les administrations publiques.

La corruption, qui frappe plus fortement les pauvres, a un effet dévastateur sur le développement: elle entraîne une réduction de l'efficacité de l'aide, la malnutrition, la déficience des systèmes de santé et d'éducation, un plus grand risque dans les affaires et un moindre investissement direct de l'étranger.

La lutte contre la corruption est devenue ces dernières années, pour ces raisons, une des priorités politiques les plus hautes de l'Union européenne, aussi bien dans les affaires intérieures que dans ses relations avec les pays candidats et les pays tiers.

La Convention des Nations unies contre la corruption

En l'an 2000, l'assemblée générale de l'ONU a décidé[1] d'établir une commission spéciale afin d'élaborer un instrument juridique international contre la corruption qui soit indépendant de la Convention contre la criminalité transnationale organisée. Cette commission s'est réunie à Vienne et a négocié le texte de la Convention de janvier 2002 à octobre 2003. La Commission y représentait les intérêts de la Communauté européenne et considère que les objectifs fixés par le Conseil ont été atteints. Le texte de la Convention a été adopté en octobre 2003. Elle est entrée en vigueur en décembre 2005, à la suite de la trentième ratification.

Le 15 septembre 2005, la Commission et la présidence en exercice du Conseil signaient la Convention au nom de la Communauté européenne. Tous les États membres de l'UE ou candidats à l'adhésion ont aussi signé la Convention, à l'exception de la Suède, de la Slovénie et de l'Estonie. Les ratifications ont déjà été transmises par les pays suivants: Autriche, Finlande, France, Hongrie, Lettonie, Slovaquie, Espagne, Royaume-Uni et, parmi les pays candidats, Roumanie.

Cette Convention représente une nouvelle pièce dans la stratégie mondiale de lutte contre la criminalité organisée et s'intègre parfaitement avec la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée. Il apparaît donc décisif, afin d'intervenir par une action efficace pour défaire la criminalité organisée, que ces deux conventions soient ratifiées non seulement par l'UE mais encore par tous les États membres.

[1] Résolution 55/61.

En effet, la signature de la Convention et la volonté d'en approuver la conclusion définitive de la part de l'UE correspondent pleinement à l'évolution de la politique de création d'un espace commun de liberté, de sécurité et de justice.

Il convient de rappeler que l'article 29 du traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992, compte la corruption dans les formes de criminalité qu'il est nécessaire de prévenir et de réprimer dans la perspective de la mise en œuvre de l'espace commun.

Le développement d'une politique globale contre la corruption a par la suite été souligné comme un objectif prioritaire dans le plan d'action contre la criminalité organisée adopté par le Conseil européen d'Amsterdam, le 28 avril 1997.

Contenu de la Convention

La Convention couvre la prévention, l'investigation et la poursuite de la corruption et le gel, la saisie, la confiscation et la restitution des produits des infractions.

La corruption peut être poursuivie après les faits mais, en premier lieu et en priorité, elle demande la prévention. La Convention, dans ses articles 5 à 14, comporte les mesures suivantes:

- codes de conduite pour les agents publics, mesures pour assurer l'indépendance de la justice,
- critères objectifs pour le recrutement et la promotion des agents publics, pour l'organisation des marchés publics,
- promotion de la transparence et de la responsabilité dans la gestion des finances publiques et dans le secteur privé,
- participation de la société civile.

Les articles 15 à 42 concernent la création d'incriminations pénales en relation avec la corruption.

Les articles 43 à 50 concernent la coopération internationale et prévoient un système efficace d'assistance juridique mutuelle. Actuellement, nombre d'affaires de corruption sont abandonnées parce que le manque de coopération entre pays rend impossible de suivre la trace de l'argent. Sous cet aspect, la Convention est fondatrice en incluant pour la première fois la notion de coopération internationale dans le recouvrement des avoirs détournés. Les États parties à la Convention peuvent aussi mener conjointement des enquêtes et faire usage de techniques spéciales d'investigation telles que la surveillance électronique.

Les articles 51 à 59 contiennent des mesures en vue de promouvoir le recouvrement des avoirs. La restitution des produits de la corruption est un principe fondamental de la Convention. Elle suscite l'espoir que les fonds transférés à l'étranger par des dirigeants corrompus qui ont pillé les richesses nationales pourront être restitués au pays d'où ils ont été tirés. C'est un sujet particulièrement important pour de nombreux pays en développement.

Les institutions financières sont encouragées à vérifier l'identité des propriétaires d'avoirs de grande valeur afin de rendre encore plus difficile pour les responsables corrompus de cacher leurs gains illégaux.

La Convention établit pour les personnes ayant subi un dommage du fait de corruption le droit d'engager des procédures judiciaires à l'encontre des parties responsables.

Enfin, une conférence des États parties est instituée pour améliorer la capacité des États parties à atteindre les objectifs énoncés dans la Convention et renforcer leur coopération à cet effet ainsi que pour promouvoir et examiner l'application de la Convention.

Proposition de décision du Conseil

La proposition de décision du Conseil prévoit la conclusion de la Convention, au nom de la Communauté européenne. Elle approuve la Convention et autorise le président du Conseil à désigner une personne pour déposer l'instrument de ratification et faire la déclaration de la compétence communautaire.

Le texte de la déclaration, qui figure à l'annexe II de la décision, prend acte que la Communauté exerce la compétence exclusive pour ce qui est de sa propre administration publique afin de développer des normes de conduite pour ses agents et de prévenir la corruption. Il est dit aussi que la Communauté exerce une compétence en rapport avec le marché intérieur et qu'à ce propos, elle a adopté des mesures en vue d'assurer un accès égal au bénéfice des contrats publics et des marchés publics ainsi que pour fournir des normes en comptabilité et en contrôle et des mesures contre le blanchiment d'argent.

Opinion du rapporteur

La Convention n'est pas une nouvelle déclaration contre la corruption; c'est plutôt un document qui traite explicitement des aspects critiques de la question de la corruption. Dans notre monde en voie de mondialisation, c'est le premier instrument véritablement mondial qui est conçu pour s'attaquer à la corruption.

Certes, la Convention, qui est le résultat de négociations difficiles, n'est pas parfaite mais il est tout de même nécessaire qu'elle soit définitivement approuvée et mise en pratique.

Le rapporteur déplore le fait que la Convention ne couvre pas de manière satisfaisante des questions comme la criminalisation de la corruption passive des agents publics internationaux ou la surveillance efficace de l'application de la Convention. Toutefois, le potentiel de cette Convention est considérable et constitue un bon point de départ. À ce stade, une ratification rapide par l'Union européenne est importante parce qu'elle assurera sa participation à la conférence qui se réunira pour décider de la mis en œuvre de la Convention.

La corruption représente une attaque contre les principes démocratiques et la Convention peut-être un instrument pour affronter la criminalité transnationale organisée. C'est pourquoi il convient de faire agir tous les instruments prévus par les traités afin que l'approbation de la Convention devienne un élément significatif pour l'évaluation de l'efficacité de l'administration publique.

Le rapporteur estime, afin de garantir l'efficacité des instruments prévus par la Convention, que toutes les mesures doivent être prises pour rendre transparentes les activités de

l'administration publique et renforcer la coopération entre États membres sous tous les aspects de la lutte contre la corruption, y compris la prévention et la répression.

Le rapporteur estime qu'il est nécessaire de constituer auprès de la Commission un organe de garantie, composé de juristes, docteurs en droit et professionnels reconnus, afin d'être le garant de la transparence et de l'impartialité de l'administration de l'UE et de la vérification des situations patrimoniales des personnes dépendant des institutions communautaires, toujours dans le plein respect de la vie privée. Des organes ayant les mêmes fonctions pourraient être aussi institués, au niveau national et décentralisé, dans l'administration publique. Ces organes pourraient évaluer les informations et les données relatives aux manquements au devoir d'impartialité et aux atteintes supposées au Trésor public de la part de fonctionnaires.

Les agents de l'administration publique, soumis à une procédure judiciaire, pourraient être transférés dans d'autres services afin d'éviter les risques d'une éventuelle récidive du délit. Par contre, en cas de condamnations définitives pour des faits ayant causé des dommages à l'administration publique, il devrait y avoir possibilité de procéder aux licenciements.

La récupération des biens représente un des principaux objectifs déclarés de la Convention (article premier, point b), réaffirmé à l'article 51) et pour cette raison il faut réserver une grande attention aux analyses patrimoniales des agents publics.

Le rapporteur estime nécessaire que l'attention se porte aussi, outre sur les agents de toutes les institutions de l'Union européenne, sur le secteur politique. C'est pourquoi il faut que soient rendues publiques les situations patrimoniales des députés européens et des membres de la Commission.

Le rapporteur estime enfin que les entreprises corruptrices, à quelque pays qu'elles appartiennent, doivent être mis en quarantaine.

La Convention est une réussite exceptionnelle qui a déjà obtenu un vaste soutien, étant donné le grand nombre de pays qui l'ont déjà signé. Mais l'impact de la Convention dépendra de sa mise en œuvre effective. Les efforts diplomatiques peuvent être transformés en une action véritable: une culture hostile à la corruption doit être créée à tous les niveaux de la société.

Le suivi sera aussi essentiel. C'est pourquoi, l'Union européenne devrait choisir rapidement soit de participer au groupe d'États contre la corruption (Greco), soit d'installer un mécanisme d'évaluation communautaire, fondé sur des comparaisons entre pairs.

Le rapporteur invite les États membres et les institutions de l'Union européenne à confirmer leur engagement dans la lutte contre la corruption, au nom de l'honnêteté, du respect de l'État de droit, du sens des responsabilités et de la transparence, pour le plus grand bénéfice de tous.