

**GROUPE DE TRAVAIL
SUR LA PROTECTION DES INTÉRÊTS FINANCIERS
DE LA COMMUNAUTÉ**

- **RAPPORT FINAL**
- **ANNEXE 1**
- **ANNEXE 2**
- **ANNEXE 3**
- **PROJET DE RÉOLUTION**

**GROUPE DE TRAVAIL
SUR LA PROTECTION DES INTÉRÊTS FINANCIERS
DE LA COMMUNAUTÉ**

**(Projet de)
RAPPORT FINAL**

- 1. INTRODUCTION**
- 2. MÉTHODE ADOPTÉE PAR LE GROUPE DE TRAVAIL**
- 3. LE CADRE LÉGAL DE LA PROTECTION PÉNALE DES INTÉRÊTS FINANCIERS DE LA COMMUNAUTÉ**
- 4. LA SITUATION DES ISC EN CE QUI CONCERNE LA PROTECTION DES INTÉRÊTS FINANCIERS DE LA COMMUNAUTÉ**
 - 4.1 Approche générale du rôle des ISC concernant la protection des intérêts financiers de la Communauté*
 - 4.2 L'audit externe en tant qu'instrument de prévention et de détection de la fraude, de la corruption et du blanchiment de capitaux*
 - 4.3 Le rôle des ISC dotées de fonctions juridictionnelles*
 - 4.4 La fonction de conseil des ISC en tant que moyen de prévention des pratiques irrégulières et de promotion de lignes directrices sur la bonne gouvernance en la matière*
- 5. CONCLUSIONS**
- 6. RECOMMANDATIONS**

GROUPE DE TRAVAIL SUR LA PROTECTION DES INTÉRÊTS FINANCIERS DE LA COMMUNAUTÉ

PROJET DE RAPPORT FINAL

1. INTRODUCTION

En décembre 2001, le Comité de contact des présidents des institutions supérieures de contrôle (ISC) de l'Union européenne, réuni à Londres, a pris note des délibérations de la Conférence internationale sur la prévention et la répression des fraudes commises au détriment de la Communauté, organisée par la Cour des comptes italienne. La conférence internationale a exprimé l'espoir d'une meilleure coordination du travail des ISC afin de protéger les intérêts financiers de la Communauté.

Le Comité de contact a estimé que la protection des intérêts financiers de la Communauté est la tâche primordiale de la Commission et des États membres, et l'une des tâches essentielles des ISC est d'établir que, et de déterminer comment, cette protection est assurée.

Le Comité de contact a noté qu'afin de pouvoir étudier et faire des propositions visant à la coordination du travail des ISC, il était nécessaire, en tant que mesure préliminaire, d'établir un cadre clair des compétences institutionnelles des États membres en la matière. Dans cette optique, le Comité a constitué le groupe de travail chargé de la protection des intérêts financiers de la Communauté, qui a pour mandat:

- d'identifier le cadre légal qui existe dans chaque État membre pour protéger les intérêts financiers de la Communauté ainsi que la structure de l'autorité créée à cet effet et son mandat; et
- d'analyser les pouvoirs, le mandat et les activités spécifiques des ISC nationales et/ou centrales/régionales pour protéger les intérêts financiers de la Communauté.

Les ISC de Belgique, d'Allemagne, d'Espagne, d'Irlande, d'Italie, des Pays-Bas, d'Autriche, du Portugal, de Finlande, de Suède et du Royaume-Uni, ainsi que la Cour des comptes européenne ont exprimé leur intérêt à l'égard de ce groupe de travail, placé sous la présidence de l'Italie.

Le groupe de travail a présenté un rapport intermédiaire au Comité de contact 2002, lors de sa réunion à Luxembourg, et a été invité à soumettre un rapport final au Comité de contact 2003.

2. MÉTHODE ADOPTÉE PAR LE GROUPE DE TRAVAIL

Le groupe de travail s'est réuni en juin 2002 pour définir son approche et finaliser un questionnaire destiné à dégager et examiner le cadre légal qui existe dans chaque pays participant en matière de protections pénales, ainsi qu'à déterminer et analyser les pouvoirs, les attributions et les activités des ISC proprement dites. Le questionnaire figure à l'*annexe 3*. Le groupe a chargé un sous-comité, composé des représentants de l'Espagne, de l'Italie et du Portugal, de coordonner et d'établir les projets de rapports afin de les soumettre au groupe.

Le questionnaire a été envoyé non seulement aux ISC membres du groupe de travail mais également aux ISC de tous les États membres; la Belgique, le Danemark, l'Allemagne, la Grèce, l'Espagne, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas, l'Autriche, le Portugal, la Finlande, la Suède, le Royaume-Uni et la Cour des comptes européenne ont répondu à ce questionnaire.

Le rapport final du Comité de contact a été établi sur la base des réponses reçues lors de la deuxième réunion du groupe en septembre 2003, et présente le résultat des travaux, les conclusions et les recommandations du groupe.

3. LE CADRE LÉGAL DE LA PROTECTION PÉNALE DES INTÉRÊTS FINANCIERS DE LA COMMUNAUTÉ

Les résultats détaillés du groupe de travail sur les protections pénales dans les États membres sont présentés dans le premier rapport du groupe, mis à jour et finalisé, figurant à l'*annexe 1*.

Il s'agit de la première analyse réalisée par les ISC dans un domaine qui n'est pas un domaine d'activité essentiel pour la plupart d'entre elles; cette analyse offre maintenant une plateforme d'information pour la prise en considération d'autres domaines dans lesquels le travail des ISC pourrait être coordonné ou mis en œuvre à l'échelon national.

Le groupe de travail constate qu'en général les diverses conventions et mesures établies à l'échelon européen pour lutter contre la fraude et la corruption relatives aux fonds communautaires, ont été ou sont appliquées au sein des États membres, bien que le processus de ratification et d'application des mesures varie. Le premier rapport du groupe de travail donne un aperçu des progrès enregistrés par les différents États membres.

Le groupe de travail fait également observer que la Commission européenne présente un rapport annuel d'évaluation concernant l'activité législative et réglementaire de la Communauté, les mesures prises par les États membres en matière de droit et d'application du droit et les résultats des activités en matière de protection des intérêts financiers et de lutte contre la fraude.

Enfin, le groupe de travail observe que l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF) exerce les pouvoirs de la Commission qui consistent à mener des enquêtes administratives externes et internes afin de renforcer la lutte contre la fraude, la corruption et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté.

L'OLAF, dont un comité de surveillance garantit et contrôle l'indépendance, mène ses enquêtes judiciaires internationales en coopération avec d'autres organes de la Communauté européenne et les autorités nationales, sans préjudice de la confidentialité et de la protection de la protection des données.

4. LA SITUATION DES ISC EN CE QUI CONCERNE LA PROTECTION DES INTÉRÊTS FINANCIERS DE LA COMMUNAUTÉ

Le deuxième volet du mandat du groupe de travail porte sur le rôle des institutions supérieures de contrôle en ce qui concerne la protection des intérêts financiers de la Communauté européenne. Le but était de préciser leur mission, leurs pouvoirs et leurs activités, et de tenir compte de tous ces éléments pour protéger ou contribuer à protéger les intérêts financiers de la Communauté contre la fraude, la corruption et autres actions organisées.

Le questionnaire a porté sur plusieurs points pertinents:

- les pouvoirs et les responsabilités des ISC en matière de fraude, de corruption et de blanchiment de capitaux,
- les bases légales de ces pouvoirs et responsabilités.
- les domaines dans lesquels ces pouvoirs se concrétisent.
- les activités spécifiques réalisées dans le cadre de ces responsabilités.

Les résultats détaillés du groupe sont présentés à l'*annexe 2*.

4.1 Approche générale concernant le rôle des ISC dans la protection des intérêts financiers de la Communauté

Les réponses des ISC permettent de dégager deux principes admis par toutes qui résument à eux les principaux éléments de cette enquête:

* *Les ISC n'ont pas de responsabilité (ni de pouvoirs annexes) en matière de protection pénale des intérêts financiers nationaux ou communautaires.*

Dans ce domaine, des synergies doivent s'opérer à trois niveaux différents:

- l'activité administrative est placée sous la responsabilité de l'Administration de l'État (prendre les mesures appropriées pour éviter que les fonds publics ne soient frauduleusement obtenus ou utilisés; examiner tous les cas où les circonstances semblent indiquer que des faits de fraude, de corruption ou d'autres irrégularités ont été ou sont susceptibles d'être commis; prendre les mesures correctrices adéquates et, le cas échéant, déclarer ces cas aux autorités chargées des poursuites);
- les enquêtes criminelles, les poursuites judiciaires et la lutte contre les délits de fraude, de corruption et de blanchiment de capitaux relèvent essentiellement du *procureur*.
- la détermination des responsabilités pénales et l'imposition de sanctions pénales sont des compétences relevant des *cours pénales*.

Il convient de noter que, dans certains pays, des organes particuliers appartenant à ces trois domaines de pouvoir (administration, procureur et tribunaux) ont été créés spécifiquement et spécialement pour lutter contre la fraude, la corruption et le blanchiment de capitaux, tant au niveau national que communautaire.

** Les ISC ne possèdent pas de compétences ou de responsabilités directes dans la lutte contre la fraude, la corruption et le blanchiment de capitaux.*

Malgré cette caractéristique commune de «non-responsabilité» et en fonction de chaque système juridique, les activités des ISC doivent permettre de sauvegarder et de protéger les actifs et les ressources publics contre les attaques délictueuses, jouant un rôle dissuasif important en la matière. Dans l'exercice de leurs fonctions, les ISC seront amenées à intervenir, à différents égards, dans des domaines liés à la fraude et à la corruption, comme indiqué ci-après.

4.2 L'audit externe en tant qu'instrument de prévention et de détection de la fraude, de la corruption et du blanchiment de capitaux

Les ISC ont pour principale compétence l'audit des fonds du secteur public national et communautaire (lorsque les fonds sont gérés par des entités nationales ou régionales), à un degré plus ou moins important suivant leur mandat. En réalisant l'audit financier et l'audit de performance (examen de la régularité, de la pertinence, de l'efficacité, de l'économie et de l'efficacités), les ISC peuvent évaluer:

- les domaines où il existe des risques particuliers de corruption, de fraude et de blanchiment de capitaux, par exemple: la gestion des aides et des subventions de l'UE; la passation des marchés; les taxes ou la création d'entités financées par des fonds publics de droit privé car elles n'entrent pas dans le champ d'application du droit administratif et du contrôle public;
- l'évolution des fonctions des autorités et des politiques concernant directement la lutte contre la fraude, la corruption et le blanchiment de capitaux: les activités visant à promouvoir leur prévention, le degré d'application des politiques liées à la prévention, aux enquêtes et aux poursuites relatives aux délits à caractère financier et leur efficacité;
- les cas particuliers de corruption, de fraude ou de blanchiment de capitaux (toujours liés aux fonds publics) relevés dans le cadre des activités de gestion, en transmettant ces informations particulières à l'instance compétente, à savoir:
- si les faits engagent une *responsabilité pénale*, le cas est transmis aux autorités appropriées qui examineront l'éventualité de poursuites; l'ISC coopère ainsi avec l'appareil judiciaire. La communication peut être effectuée en vertu d'un mandat spécifique de l'ISC ou sur la base du principe généralement applicable selon lequel tous les fonctionnaires et agents publics sont tenus de déclarer aux autorités chargées des poursuites tout cas suspect d'infraction de nature pénale;
- si les faits engagent des *responsabilités comptables*, le cas est transmis par chaque ISC aux autorités compétentes, en fonction du système juridique dans lequel elle s'inscrit.

Dans certains systèmes, cette compétence relève également de l'ISC (institutions dotées de pouvoirs juridictionnels).

- si les faits engagent une *responsabilité administrative ou disciplinaire*, le cas est transmis au service compétent de l'administration. Chaque organe administratif peut directement traiter cette question s'il est mandaté à cet effet ou transmettre l'information à un autre organe, le cas échéant. Cette manière de procéder est indiquée pour le traitement des irrégularités affectant les fonds communautaires, qui doivent être signalées à l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF). De cette manière, les ISC collaborent avec les services de l'administration pour assurer que les contrôles et les systèmes comptables fonctionnent correctement dans le secteur public.

Pour que les ISC puissent répondre à des exigences raisonnables en ce qui concerne la détection des fraudes importantes, il convient:

- de faire appel à un personnel compétent et qualifié;
- d'évaluer et de tester les contrôles internes;
- de contrôler la régularité;
- de planifier, d'exécuter et d'évaluer de manière appropriée le travail d'audit;
- d'effectuer des tests de validation des opérations;
- de faire en sorte de comprendre parfaitement le fonctionnement des entités auditées;
- de respecter pleinement les normes professionnelles.

Les résultats des audits opérés par les ISC sont communiqués sous forme de rapports - annuels ou spéciaux - qui sont transmis, dans les deux cas, au Parlement ou à toute autre autorité compétente (conformément à la législation nationale). Le cas échéant, ces rapports contiennent des exemples d'abus ou d'irrégularités.

Les ISC peuvent également formuler des recommandations ou des orientations concernant la bonne utilisation des fonds publics et, le cas échéant, attirer l'attention sur la fraude, la corruption et les irrégularités.

Les modifications proposées dans ce cadre visent à améliorer les contrôles, les systèmes et les procédures, ainsi que le cadre réglementaire.

Les rapports (contenant les principaux résultats et irrégularités détectés) et les recommandations constituent des instruments utiles pour la prévention de la corruption, de la fraude et du blanchiment de capitaux dans le secteur public et pour l'obtention d'informations permettant d'engager des poursuites en la matière. En outre, ils ont un effet dissuasif car ils sont transmis au Parlement ou à toute autre institution appropriée. Dans certains pays, les rapports sont également publiés à l'intention des citoyens. Bien entendu, la mise en œuvre des recommandations des ISC par les entités contrôlées fait l'objet d'un suivi dans le cadre d'enquêtes périodiques.

4.3 Le rôle des ISC dotées de fonctions juridictionnelles

Les ISC dotées de compétences juridictionnelles en matière de responsabilités administratives ont la possibilité d'aller plus loin dans le traitement des cas concrets de corruption ou de fraude relatives à des fonds publics.

Dans les pays où l'ISC dispose de ce type de compétences, cette dernière est chargée de déterminer la responsabilité comptable des fonctionnaires et des personnes qui gèrent les fonds publics non seulement en cas de fraude ou de corruption, mais également en cas de perte ou de dommage dus à un manque de diligence raisonnable (négligence préméditée ou grave) et affectant les fonds dont ils sont responsables. Ensuite, les ISC statuent sur la responsabilité comptable, déterminent le montant du préjudice et exigent son remboursement. Elles n'imposent aucune sanction autre que la réparation du préjudice subi.

La compétence comptable et toute autre mesure prise par l'ISC viennent s'ajouter aux actions susceptibles d'être engagées par une autre autorité compétente dans les cas de même nature (par exemple poursuites pénales ou procédure administrative ou disciplinaire).

4.4 La fonction de conseil des ISC en tant que moyen de prévention des pratiques irrégulières et de promotion de lignes directrices sur la bonne gouvernance en la matière

Entre autres compétences, certaines ISC disposent d'un instrument utile pour prévenir la fraude et la corruption. Elles assument une fonction de conseil indépendant auprès du parlement et/ou du gouvernement, différente de celle exercée dans le cadre de son rôle d'auditeur. L'ISC s'acquitte généralement de cette tâche lorsqu'il s'agit d'établir des règlements dans les domaines budgétaires et/ou comptables, par le biais de conseils/d'avis émis au cours du processus législatif. Profitant de son énorme expérience en matière financière, l'ISC peut ainsi aider le pouvoir législatif à élaborer des normes destinées à prévenir la fraude et la corruption, et à lutter contre ces pratiques irrégulières.

Certaines ISC sont représentées dans des organismes professionnels chargés d'établir les principes comptables et les normes d'audit, et vont même jusqu'à publier leurs propres lignes directrices concernant les bonnes pratiques dans de très nombreux domaines, sur la base de leur expertise, de leur expérience et des résultats de leurs audits. Ces travaux sont très utiles pour favoriser l'instauration d'une culture de bonne gouvernance et de lutte contre la fraude, la corruption et le blanchiment de capitaux.

5. CONCLUSIONS

L'analyse des réponses des ISC au questionnaire établi par le groupe de travail permet de conclure que, même si les ISC n'ont aucun pouvoir direct en matière de protection pénale, elles disposent de différentes ressources leur donnant la possibilité de jouer, dans l'exercice de leurs fonctions, un rôle important en matière de prévention, de détection et de dissuasion de la fraude et de la corruption. Les ISC peuvent atteindre ces objectifs en:

- appliquant les normes, les directives et les procédures relatives à l'audit financier et à l'audit de performance pour pouvoir répondre à des exigences raisonnables en ce qui concerne la détection des fraudes importantes;
- effectuant une analyse de risque afin de déterminer les risques particuliers de corruption et de fraude;
- en rendant compte des résultats des audits au parlement ou à toute autre autorité compétente (conformément à la législation nationale);
- favorisant la réglementation et les mesures adoptées par le parlement ou le gouvernement pour améliorer la gestion financière et relatives à la corruption, à la fraude et à la prévention du blanchiment de capitaux;
- promouvant l'instauration de lignes directrices, d'une bonne gouvernance et d'une culture fondée sur l'intégrité pour lutter contre les pratiques irrégulières;
- soutenant l'action des autorités administratives et judiciaires directement impliquées dans la lutte contre la fraude et la corruption;
- communiquant aux procureurs et aux tribunaux les informations disponibles sur les actions supposées délictueuses/illégales découvertes dans l'exercice de leurs fonctions.

Il est permis d'affirmer que le fait de donner du poids à la fonction d'audit exercée par les ISC est un élément important dans le cadre de la lutte contre la fraude, la corruption et le blanchiment de capitaux dans le secteur public, car cela joue un rôle de dissuasion et de surveillance. Au cours des travaux d'audit externe, des contrôles sur place au sein des organismes gérant des fonds publics, peuvent permettre de prévenir et de détecter les fautes professionnelles et les abus dans l'utilisation des fonds publics. La «menace» d'un audit planant sur ces organismes peut conduire à les dissuader de se livrer à des pratiques irrégulières.

6. RECOMMANDATIONS

Le groupe de travail estime qu'il convient de suivre de très près ses travaux dans ce domaine important pour les membres du Comité de contact, et formule les recommandations suivantes:

- la protection des intérêts financiers de la Communauté doit figurer sur la liste des questions examinées par la *task force* du Comité de contact en ce qui concerne l'amélioration et l'extension de la coopération entre la CdCE et les ISC;
- chaque ISC de l'UE doit également prendre en considération les constatations du groupe de travail lors de la planification de toute mission de certification au niveau national dans le domaine de la protection des fonds communautaires;
- le rapport du groupe de travail doit être plus largement diffusé auprès des autorités européennes concernées.

**GROUPE DE TRAVAIL
SUR LA PROTECTION DES INTÉRÊTS FINANCIERS
DE LA COMMUNAUTÉ**

LE CADRE RÉGLEMENTAIRE

- 1. MANDAT**
- 2. INTERPRÉTATION ET ÉTENDUE DU MANDAT**
- 3. CONVENTIONS ET PROTOCOLES**
- 4. OBSERVATIONS ET REMARQUES**
 - 4.1 La phase de ratification*
 - 4.2 Les modifications de la législation nationale*
 - 4.3 La responsabilité des personnes morales*
 - 4.4 L'interprétation, à titre préjudiciel, de la Cour de justice*

1. MANDAT

Lors de sa réunion à Londres en 2001, le Comité de contact a donné au groupe de travail le mandat suivant:

- *Identifier le cadre légal qui existe dans chaque État membre pour protéger les intérêts financiers de la Communauté ainsi que la structure de l'autorité créée à cet effet et son mandat;*
- *Analyser les pouvoirs, le mandat et les activités spécifiques des ISC nationales et/ou centrales/régionales pour protéger les intérêts financiers de la Communauté.*

Composition

Le groupe de travail se compose de représentants de l'Allemagne, de la Belgique, de l'Espagne, de la Finlande, de l'Italie, des Pays-Bas, du Portugal, du Royaume-Uni, de la Suède et de la Cour des comptes européenne. La Grèce et le Danemark se sont joints au groupe en répondant au questionnaire.

2. INTERPRÉTATION ET ÉTENDUE DU MANDAT

2.1 Lors de sa première réunion le 28 juin 2002 à Rome, le groupe de travail a décidé que, dans un premier temps, son travail se confinerait à un examen des protections pénales existant dans chaque pays participant. L'approche consisterait à s'appuyer sur le questionnaire présenté aux agents de liaison en mai 2002, dans la mesure où il porte sur des questions de «droit pénal». Cela permettra d'obtenir les données nécessaires pour pouvoir satisfaire à la première exigence du mandat et d'éviter tout double emploi ou chevauchement avec le mandat du groupe de travail sur les Fonds structurels.

L'approche «protection pénale», que le groupe a choisi d'adapter, s'articule autour de l'investigation de la fraude, de la corruption et des actes délictueux délibérés/intentionnels en général, et aboutit in fine à la prise de sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives.

La «protection pénale» est régie par les dispositions réglementaires suivantes:

1. La disposition de l'article 280 du traité de Rome (aux paragraphes 2, 3 et 4).
2. L'article 31 du traité sur l'Union européenne, qui prévoit une action en commun dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale.
3. Les documents ci-après, qui visent à protéger les intérêts financiers de la Communauté dans le domaine restreint de la protection pénale.
 - 3.1 La Convention du 26 juillet 1995.
 - 3.2 Le (premier) protocole du 26 septembre 1996.
 - 3.3 Le protocole d'interprétation du 29 novembre 1996.
 - 3.4 La Convention du 26 mai 1997.
 - 3.5 Le (deuxième) protocole du 19 juin 1997.

S'agissant de l'adoption des diverses conventions ou des mécanismes mis en place dans le cadre de celles-ci, force a été de reconnaître que très peu de choses avaient été accomplies ou étaient connues – peut-être parce qu'il ne s'agissait traditionnellement pas d'un domaine d'activité essentiel pour la plupart des ISC. Selon le groupe de travail, une mission de certification serait utile et pourrait également fournir certaines données comparatives intéressantes sur les progrès réalisés et sur l'approche retenue par les administrations nationales.

Dans la mesure du possible, le groupe doit également veiller à utiliser la phase de collecte d'informations du présent examen pour déterminer d'éventuels nouveaux domaines de contrôle – plus ciblés – avant de les présenter au Comité de contact.

Le groupe a également convenu qu'il fallait se prononcer sur deux aspects pour chaque question, à savoir:

- Existe-t-il des mesures (y a-t-il une structure/un mécanisme)?
- Dans l'affirmative, quelles sont-elles?

2.2 La deuxième partie du questionnaire a été conçue de manière à pouvoir remplir la deuxième exigence du mandat relatif aux pouvoirs, au mandat et aux activités des ISC en matière de protection des intérêts financiers de la Communauté.

Conformément à l'approche globale retenue par le groupe pour ce travail, cette partie du questionnaire:

- se rapporte uniquement au domaine pénal (bien qu'il ait été convenu que cela serait interprété pour traiter, le cas échéant, les questions d'ordre juridictionnel);
- suit l'approche consistant à déterminer si l'ISC a une responsabilité ou un pouvoir, puis à fournir un résumé et, enfin, à donner des détails sur les activités que l'ISC est ainsi amenée à exercer.

2.3 Le questionnaire

Le questionnaire figure à l'annexe 3.

3. CONVENTIONS ET PROTOCOLES

Les cinq instruments juridiques susmentionnés – adoptés sous le titre VI du Traité de Maastricht sur la «coopération policière et judiciaire en matière pénale» (appelé le «3^e pilier») – constituent un ensemble coordonné de normes destinées à prévenir et à combattre les délits de fraude, de corruption et de blanchiment de capitaux par des fonctionnaires des États membres et de la Communauté européenne pour protéger, non seulement les intérêts financiers de la Communauté, mais aussi, plus largement et plus généralement, les intérêts financiers des États membres.

L'existence de ce type d'instruments (relevant du droit international «traditionnel») tient essentiellement au fait qu'il n'existe actuellement pas de droit pénal communautaire. En outre, nul n'ignore que le succès de la construction de la Communauté peut favoriser fortement l'augmentation de certaines formes de délits qui, par leurs caractéristiques structurelles et leur ampleur, s'étendent au delà des frontières et qui, dès lors, peuvent être qualifiées de transnationales. Ainsi, aux termes du Titre VI du Traité, une réponse peut être apportée dans le cadre du «3^e pilier», c'est-à-dire par l'établissement de conventions internationales (en tant qu'instruments caractéristiques pour favoriser la coopération entre les États).

Ces instruments visent en particulier à:

a) lutter contre la fraude au détriment du budget communautaire (convention relative à la lutte contre la fraude, du 25 juillet 1995). Cette convention a constitué le premier instrument communautaire de droit international spécialement conçu pour protéger le budget communautaire contre la fraude. Elle vise à rendre les dispositions pénales des États membres compatibles entre elles pour combattre et prévenir la fraude plus efficacement et pour renforcer la coopération en matière pénale.

Son objectif est donc de permettre aux États membres de prévenir, généralement à l'aide de sanctions pénales, les actes frauduleux portant préjudice aux intérêts financiers de la Communauté, tant sur le plan des dépenses que des recettes. Dans ce dernier cas, il s'agit uniquement des recettes provenant des droits perçus sur les échanges avec les pays tiers (prélèvements agricoles), les cotisations sucre et les droits de douane;

b) lutter contre la corruption au détriment du budget communautaire («premier» protocole du 27 septembre 1995).

Ce protocole élargit le cadre des infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté, commises par des fonctionnaires de la Communauté (et par des membres des institutions européennes) ou des fonctionnaires (et des membres d'institutions nationales) des États membres, pour englober la corruption active et passive.

Il est très étroitement lié à la convention relative à la lutte contre la corruption (voir lettre c) ci-après), dont il est le fondement;

c) lutter contre la corruption (convention relative à la lutte contre la corruption, du 26 mai 1997).

Cette convention renforce les instruments de lutte contre la corruption prévus dans le «premier» protocole, qui ne protégeait que les intérêts financiers de la Communauté, en élargissant leur champ d'application pour permettre la poursuite de tous les actes de corruption impliquant des fonctionnaires des États membres ou de la Communauté (et des membres d'institutions nationales ou communautaires).

Elle ne modifie pas sensiblement les dispositions du «premier» protocole, mais elle en accroît la portée, abstraction faite de tout lien entre les actes de corruption et l'atteinte aux intérêts financiers de la Communauté. En pratique, cette convention reprend en définitive les éléments fondamentaux du «premier» protocole;

d) lutter contre le blanchiment de capitaux (le «deuxième» protocole du 19 juin 1997).

Le but de ce protocole consiste explicitement à protéger les intérêts financiers de la Communauté; il porte en particulier sur le blanchiment de capitaux, sur la responsabilité des personnes morales en matière de fraude, de corruption et de blanchiment de capitaux, et sur la confiscation et la saisie des biens et du produit de ces délits;

e) interprétation de la convention, à titre préjudiciel, par la Cour de justice des Communautés européennes (protocole du 29 novembre 1996).

Ce protocole étend les pouvoirs de la Cour de justice européenne et souligne l'importance de son interprétation à titre préjudiciel, qui constitue une condition de l'application uniforme, par les tribunaux nationaux, aussi bien de la convention sur la fraude que des «premier» et «deuxième» protocoles.

Tous ces instruments juridiques internationaux doivent être ratifiés et adoptés par les États membres conformément à leurs propres procédures constitutionnelles.

Leur adoption doit être notifiée au secrétaire général du Conseil de l'Union européenne; les conventions et protocoles entrent en vigueur 90 jours après réception de la notification adressée par le dernier État membre.

Pour élaborer les questionnaires portant sur les questions spécifiques régies par toutes ces conventions et protocoles, la coopération des ministères concernés (notamment les ministères de la justice et de l'intérieur) s'est avérée nécessaire.

4. OBSERVATIONS ET REMARQUES

L'analyse des questionnaires permet de formuler un certain nombre d'observations, donnant un aperçu général du cadre réglementaire existant dans chaque État membre.

4.1 La phase de ratification

Sur le plan du calendrier, la durée des procédures de ratification peut être considérée comme normale s'agissant de conventions internationales, compte tenu également du fait que, souvent, plus d'une convention ou d'un protocole ont été ratifiés en même temps.

D'aucuns s'attendaient peut-être à ce que les procédures se déroulent plus rapidement, à la fois parce que les questions traitées faisaient déjà, dans de nombreux cas, l'objet de conventions établies par d'autres organisations internationales, ou parce que les quinze États membres concernés avaient tous tout intérêt à uniformiser leurs dispositions de droit interne et leur conduite, et à renforcer la coopération dans ce domaine.

Les conventions/protocoles qui visent théoriquement à protéger les intérêts financiers de la Communauté européenne, protègent particulièrement aussi les finances des États membres qui, comme nous le savons, alimentent le budget communautaire. En outre, ces instruments assurent aux États une protection sur d'autres aspects relatifs à leur adhésion à la Communauté. Il suffit de penser aux droits de douane et à la gestion des aides communautaires en ce qui concerne la législation sur la fraude et la corruption active et passive; à la possibilité de poursuivre des fonctionnaires des Communautés européennes ayant un pouvoir de décision en matière de mise en œuvre des politiques communautaires; ou encore aux clauses «*ne bis in idem*» et d'extradition qui tendent à conférer un caractère unique aux jugements communautaires dans le domaine pénal.

Un bref examen de l'objet des instruments juridiques internationaux dont il est question ici suffit pour faire apparaître que ces derniers sont étroitement liés. Cela résulte notamment du fait que les questions qu'ils réglementent se recoupent partiellement ou qu'il existe des liens directs ou indirects entre les différentes disciplines.

C'est pourquoi certains États membres ont ratifié simultanément la totalité ou une partie de ces différents instruments. Il en a été ainsi pour des raisons de «rentabilité normative» et pour mieux coordonner les mesures nécessaires pour adapter la législation des États membres aux engagements découlant des instruments à ratifier.

Ainsi, il ressort des réponses au questionnaire que plusieurs pays ont simultanément et intégralement ratifié les cinq documents (conventions et protocoles): la Belgique en février 2002, l'Espagne en janvier 2000 et le Portugal en décembre 2000.

La Finlande et l'Italie ont ratifié, en décembre 1998 et en septembre 2000 respectivement, la convention relative à la lutte contre la fraude et le «premier» protocole PIF, la convention relative à la lutte contre la corruption et le protocole relatif à l'interprétation de la convention, à titre préjudiciel, en vue d'une interprétation dans un acte unique du Parlement. La Grèce a également ratifié quatre instruments dans le cadre d'une loi unique du Parlement (loi 2803 de 2000) incluant la convention relative à la lutte contre la fraude et les protocoles PIF et le protocole d'interprétation; la loi 2802/2000 par contre a permis de ratifier la convention relative à la lutte contre la corruption. La convention relative à la lutte contre la fraude, le «premier» protocole PIF et le protocole d'interprétation de la convention à titre préjudiciel ont été ratifiés à l'unanimité par l'Autriche en mai 1999. Les mêmes instruments ont été ratifiés aux Pays-Bas par la loi adoptée en décembre 2000, alors que la convention relative à la lutte contre la corruption et le «deuxième» protocole PIF ont été ratifiés conjointement par une loi adoptée en juin 2001. En Allemagne, la convention relative à la lutte contre la fraude et le «premier» protocole PIF ont été adoptés en septembre 1998, la convention relative à la lutte contre la corruption et le «deuxième» protocole PIF en octobre 2002 et le protocole sur l'interprétation de la convention à titre préjudiciel en juillet 2002. L'Irlande a ratifié quatre instruments (la convention relative à la lutte contre la fraude, les premier et deuxième protocoles PIF et le protocole d'interprétation) en mai 2002 et le cinquième (la convention relative à la lutte contre la corruption) en mars 2003.

4.2 Les modifications de la législation nationale

S'agissant des questions régies par les conventions/protocoles en cause, il est permis d'affirmer sans risque de se tromper qu'au moment de leur signature, puis de leur approbation par ratification, les conventions/protocoles examinés ici ont été greffés sur ce qui était déjà un «tronc» normatif très solide, commun à tous les pays concernés.

Cela est confirmé, comme nous l'avons déjà indiqué, par les instruments de ratification, qui n'ont introduit, en général, aucune innovation fondamentale dans la législation actuelle des États membres et qui, dans la plupart des cas, ont simplement servi à compléter les dispositions existantes, notamment pour étendre aux fonctionnaires et aux membres des institutions européennes les éventuelles poursuites pour fraude, corruption et blanchiment de capitaux qui étaient déjà codifiées dans la législation de leur pays d'origine.

À cet égard, il apparaît que:

- en Belgique, il n'a pas été nécessaire de modifier le droit interne, car les principes, les notions et les règles repris dans les instruments examinés sont d'ores et déjà inclus dans le droit belge; et peu importe qu'ils soient disséminés dans différents textes de loi, puisque ceux-ci couvrent, dans l'ensemble, un champ plus large que celui régi par les conventions/protocoles.
- en Irlande, en Italie, au Portugal et en Espagne, le droit interne était déjà largement conforme aux instruments ratifiés, de sorte que l'adaptation de la législation nationale a nécessité l'adoption de très peu de mesures pour éliminer les quelques incompatibilités marginales.
- en Autriche et en Allemagne, la ratification des quatre premiers instruments n'a nécessité que des modifications partielles de la législation existante.

Dans les années quatre-vingt-dix, la quasi-totalité des États a signé puis ratifié des conventions internationales relatives à la prévention et à la poursuite des mêmes types de

délits que ceux visés par les conventions et protocoles en question. Cela signifie que les pays avaient déjà uniformisé, sur le plan juridique, les notions de fraude, de corruption, de blanchiment et de «*ne bis in idem*», et avaient accepté d'instaurer des procédures communes en matière d'extradition, de saisie et de confiscation par exemple.

La série d'instruments de lutte contre la fraude, la corruption et le blanchiment de capitaux élaborés par l'Union européenne ne constitue pas la seule initiative dans ce domaine. D'autres organisations et institutions internationales sont également préoccupées par la lutte contre la corruption, chacune pour des motifs et avec des objectifs qui leur sont propres; elles aussi ont conclu de nombreuses conventions.

Nous pensons ici par exemple:

- a) à la Convention européenne d'extradition, du Conseil de l'Europe (et son deuxième protocole du 17 mai 1978);
- b) à la Convention européenne d'entraide judiciaire, du Conseil de l'Europe;
- c) à la Convention européenne sur la transmission des procédures répressives, du Conseil de l'Europe;
- d) à la Convention européenne sur le transfèrement des personnes condamnées, du Conseil de l'Europe;
- e) à la Convention relative à l'extradition entre les États membres de l'Union européenne (27 septembre 1996);
- f) à la Convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne (29 mai 2000);
- g) à la directive 91/308/CEE du Conseil du 10 juin 1991 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux, récemment modifiée par la directive 2001/97/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 décembre 2001;
- h) à la convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime, du Conseil de l'Europe;
- i) aux recommandations du groupe d'action financière sur le blanchiment des capitaux du G7 (Paris, juillet 1989);
- j) aux recommandations du groupe d'action financière international (GAFI) de 1996;
- k) à l'action conjointe 98/699/JHA, adoptée par le Conseil (le 3 décembre 1998), concernant le blanchiment de capitaux, l'identification, le dépistage, le gel ou la saisie et la confiscation des instruments et des produits du crime;
- l) à la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (Paris, le 17 décembre 1997).

L'analyse des questionnaires donne lieu à une autre remarque.

Les modifications apportées par les États à leur législation nationale afin de l'adapter aux conventions/protocoles ont essentiellement porté, comme il fallait s'y attendre, sur le droit pénal et, dans une moindre mesure, sur la procédure pénale.

Mais, vu l'étendue des questions traitées, qui sont souvent disséminées dans plusieurs textes de lois dans les différents pays, les modifications ont également eu des répercussions sur les droits douanier, fiscal, financier et administratif. Cela signifie que leur incidence a été plus importante que prévu, notamment pour les cas de fraude, qui concernent et sont régis par plusieurs droits différents.

C'est, par exemple, le cas de la Belgique et de l'Italie, de même que du Royaume-Uni, où il n'existe pas de délit spécifique de fraude, mais un grand nombre de délits assimilés à la fraude: le terme «*fraude*» est dès lors utilisé pour caractériser plusieurs actes comme le dol, la

subornation, l'usage de faux, l'extorsion, la corruption, le vol, la conspiration, l'abus de confiance, le détournement de fonds, la déclaration mensongère, la dissimulation de faits importants et la collusion.

4.3 La responsabilité des personnes morales

L'examen du «deuxième» protocole PIF, qui fait notamment référence à la possibilité de poursuivre les personnes morales pour fraude, corruption active et passive et blanchiment de capitaux, requiert une attention particulière.

En l'occurrence, il semble y avoir deux traditions juridiques contrastées, qui ont peut-être eu une incidence sur la rapidité avec laquelle le protocole a été ratifié: responsabilité et sanctions pénales et/ou administratives.

En effet, le protocole a été ratifié par la Belgique, l'Allemagne, la Grèce, l'Espagne, l'Irlande, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni (bien qu'il ne soit pas encore entré en vigueur).

La Belgique souligne en particulier le fait que la loi belge (du 4 mai 1999) sur la responsabilité des personnes morales va plus loin que le protocole. En effet, le protocole laisse à chaque État la liberté de choisir entre la responsabilité pénale et la responsabilité administrative; la Belgique, qui a toujours soutenu l'idée de responsabilité pénale, dispose donc d'une législation pleinement conforme à sa propre tradition juridique.

En Allemagne, la responsabilité des personnes morales a toujours été définie par la section 30 de la loi sur les infractions administratives. En vertu des dispositions applicables en la matière, il est depuis longtemps possible de tenir les personnes morales pour responsables d'infractions, parmi lesquelles la fraude, la corruption et le blanchiment de capitaux. Ce type d'infraction est considéré comme une infraction administrative et non comme une infraction pénale. Une amende sans caractère pénal pouvant aller jusqu'à 500 000 euros peut être infligée comme sanction; ce montant peut être dépassé afin de recouvrer les profits illicites résultant de la perpétration de l'infraction.

En raison de l'existence de ces dispositions réglementaires en Allemagne, le deuxième protocole du 19 juillet 1997 sur la convention pour la protection des intérêts financiers des Communautés a dû être transformé dans le droit allemand, mais sur un point uniquement. En l'occurrence, il s'agissait d'étendre aux dirigeants investis de pouvoirs de contrôle le cercle des personnes physiques susceptibles de commettre des infractions pénales ou administratives dont la responsabilité incombe à une personne morale. La nouvelle loi du Parlement a étendu le cercle des personnes physiques concernées aux personnes chargées de la gestion de l'entreprise ou d'une unité locale dépendant de celle-ci. Par conséquent, la loi va plus loin que le deuxième protocole. De plus, l'amende maximale, sans caractère pénal, pouvant être infligée sera portée à un million d'euros, une limite qui pourra être dépassée pour recouvrer les profits illicites résultant de la perpétration de cette infraction.

Au Royaume-Uni, une disposition générale instituant la responsabilité pénale précise que le terme «personne» doit toujours être entendu, dans toute la législation, comme «un groupe de personnes, constitué en société ou non». Cela signifie qu'en principe, les sociétés ou entreprises peuvent être poursuivies pour fraude, corruption et blanchiment de capitaux.

En Grèce, une loi promulguée en 2001 prévoit la poursuite des personnes morales, même si elle ne fixe aucune sanction pénale.

L'Espagne et l'Irlande ont adopté un système de sanctions administratives et pénales.

Au Portugal, il existe des dispositions régissant la responsabilité pénale (sanctions pénales, mais pas administratives) des personnes morales lorsque des délits de ce type sont commis par leurs organes de direction ou par leurs représentants agissant en leur nom et pour leur compte. Cependant, la loi ne prévoit aucune disposition relative à la responsabilité des personnes morales en matière de blanchiment d'argent; seules les personnes physiques sont susceptibles de voir leur responsabilité pénale engagée.

Enfin, aux Pays-Bas, la responsabilité des personnes morales était déjà sanctionnée (également dans le cadre du droit pénal) par le code pénal.

4.4 L'interprétation, à titre préjudiciel, de la Cour de justice

La dernière réflexion concerne le protocole relatif à l'interprétation, à titre préjudiciel, par la Cour de justice.

Les résultats des questionnaires ne semblent pas confirmer l'existence d'une double approche de la part des États membres, contrairement à ce que le protocole prévoyait.

En effet, lorsque le protocole a établi le principe de la compétence de la Cour de justice pour interpréter, à titre préjudiciel, la convention et le «premier» protocole PIF (article premier), il a été laissé à la discrétion des États membres de préciser les juridictions nationales habilitées à saisir la Cour (article 2). Il a fallu choisir entre les tribunaux nationaux de dernière instance, dont les décisions étaient définitives et sans appel au regard du droit national, et/ou l'ensemble des tribunaux de l'État membre.

Il ressort des questionnaires que tous semblent avoir opté pour la seconde solution (Belgique, Allemagne, Grèce, Espagne, Irlande, Italie, Pays-Bas, Autriche et Finlande). Le Portugal a, quant à lui, opté pour la première solution. Au Royaume-Uni, le choix n'a pas encore été opéré.

**LA POSITION DES ISC CONCERNANT LA PROTECTION DES INTÉRÊTS
FINANCIERS DE LA COMMUNAUTÉ**

1. AVANT-PROPOS

2. STATUT COMMUN

2.1. Absence de responsabilité et, par suite, de pouvoirs correspondants

2.2. L'audit externe comme moyen de prévention et de dissuasion

2.2.1. Méthodes de réalisation des audits

- **Évaluation du contrôle/de l'audit interne**
- **Assurance quant à la régularité des opérations**
- **Planification des contrôles et des audits**
- **Établissement de rapports**
- **Autres procédures pour prévenir les activités illicites**

2.2.2. Les ISC dotées de pouvoirs juridictionnels

**3. L'OBLIGATION DES ISC DE DÉCLARER LES ACTES ILLICITES DE
NATURE DÉLICITUEUSE**

1. AVANT-PROPOS

La première partie a porté sur l'examen de l'application, par les États membres, des conventions et protocoles relatifs à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes. La présente seconde partie sera centrée sur les institutions supérieures de contrôle (ISC); elle comportera une définition de leurs attributions, des pouvoirs qui leur sont conférés pour s'acquitter de leur mission, de leurs activités réalisées dans le cadre de cette dernière et en vue de protéger (ou aider à protéger) les intérêts financiers nationaux et les intérêts financiers de la Communauté – lorsque ceux-ci sont liés – contre la fraude, la corruption et le blanchiment de capitaux.

Fondée sur les réponses au questionnaire renvoyées par 13 ISC¹ (sur 15) et la Cour des comptes européenne, la présente analyse relève donc du mandat donné au groupe de travail par le Comité des Présidents. Elle se limite au domaine du droit et de la juridiction pénale, même si elle empiète parfois sur le domaine plus vaste de la législation et la juridiction relatives à la responsabilité administrative/comptable et disciplinaire, lorsque cela s'avère approprié ou nécessaire (par exemple dans le cas des ISC disposant de pouvoirs juridictionnels).

Avec une telle approche, le questionnaire établi par le groupe de travail a permis d'examiner les aspects suivants:

1. Les pouvoirs et les responsabilités des ISC en matière de fraude, de corruption et de blanchiment de capitaux;
2. Les bases juridiques de ces pouvoirs et responsabilités (la constitution ou la législation ordinaire, le droit administratif, les règlements et les codes de déontologie);
3. Leurs responsabilités en matière de détection, de poursuite, de prévention, de réglementation, d'établissement de rapports, d'élaboration de directives et de politiques (formation, lignes directrices, gouvernance et bonnes pratiques);
4. Les activités spécifiques réalisées dans le cadre de ces responsabilités.

¹ Les ISC de Belgique, du Danemark, d'Allemagne, d'Espagne, d'Irlande, d'Italie, des Pays-Bas, d'Autriche, du Portugal, de Finlande, de Suède, du Royaume-Uni.

2. STATUT COMMUN

Pour évaluer les résultats d'une enquête complexe, on peut parfois commencer par un simple résumé de ces derniers, puis poursuivre par l'examen des différences qui, en toute hypothèse, n'affectent pas ni ne modifient le résumé lui-même.

C'est précisément le choix que nous avons fait.

Les ISC ont formulé deux remarques communément admises qui résument bien la présente enquête:

- a) il n'existe aucune responsabilité (ni pouvoirs correspondants) en matière de protection pénale des intérêts financiers des États ou de la Communauté;
- b) les activités de contrôle/d'audit – et, dans quelques cas, certaines activités judiciaires particulières – ont pour objectif premier de prévenir la perpétration d'actes délictueux par des fonctionnaires ou de dissuader ceux-ci d'accomplir de tels actes.

Sur la base de cette caractéristique commune, à savoir l'«absence de responsabilité», les activités de toutes les ISC, qui relèvent de chaque système juridique, doivent permettre de sauvegarder les biens et les ressources publics et de les protéger contre tout acte délictueux.

Voyons par conséquent, sur la base des réponses analytiques au questionnaire, comment ces deux remarques communes se traduisent dans la pratique.

2.1. Absence de responsabilité et, par suite, de pouvoirs correspondants

Dans le cadre de la stratégie élargie et globale de lutte contre les actes délictueux susceptibles de porter préjudice aux finances publiques, il existe trois types d'activités coordonnées:

- l'activité administrative, qui relève de la compétence de l'Administration de l'État;
- les enquêtes, coordonnées par le ministère public;
- la détermination de la responsabilité pénale et l'imposition de sanctions pénales, qui relèvent des juridictions répressives.

Voilà brossé le tableau général de la situation, commune à tous les États, tel qu'il ressort des réponses reçues; il montre que les ISC ne jouent pas un rôle actif dans le domaine du droit pénal, qui est au centre des conventions et des protocoles.

Cela s'inscrit dans le droit fil de la position adoptée à l'échelle internationale par des organisations et des associations d'audit externe. Par exemple, l'*Auditing Practices Board* déclare que «les auditeurs externes n'ont pas le devoir de détecter la corruption et d'autres fraudes dans le cadre de leur travail d'audit financier, sauf dans la mesure où elles influencent de manière significative les états financiers contrôlés.»

Cette position se dégage tout à fait clairement de certaines réponses au questionnaire:

«Les principales formes d'audit externe exercé par les services de l'État ne concernent pas la lutte contre la fraude, la corruption et le blanchiment de capitaux» (D); «les matières pénales n'entrent pas dans les attributions de la Cour des comptes belge» (B); «la Cour des comptes des Pays-Bas n'exerce aucune responsabilité/pouvoir spécifique [en la matière]» (NL); «les responsabilités de la Cour des comptes européenne à l'égard de la lutte contre la fraude et la corruption ne pourraient pas concerner leur détection, qui ne relève pas de sa compétence» (CdCE); «le *Tribunal de Cuentas* ne joue aucun rôle direct dans la lutte contre la fraude, la corruption et le blanchiment de capitaux» (E); «le *National Audit Office* du Royaume-Uni n'a ni responsabilités ni pouvoirs spécifiques en matière de lutte contre la fraude, la corruption et le blanchiment de capitaux... il en est de même en matière d'investigation ou de poursuites pénales» (UK); «la Cour des comptes n'exerce aucune fonction juridictionnelle et n'a pas le pouvoir de prononcer des peines pour des infractions pénales» (A)».

Dans ses réponses, l'ISC allemande définit clairement les pouvoirs et responsabilités des principaux intervenants: l'administration, le ministère public et les tribunaux:

- «l'administration a pour tâche de prendre les mesures appropriées afin d'éviter que des fonds publics soient frauduleusement obtenus... et d'examiner tous les cas où les circonstances semblent indiquer que des actes de fraude ou de corruption, ou d'autres irrégularités ont été ou sont susceptibles d'être commis, en vue de prendre les mesures correctrices nécessaires et, le cas échéant, de déclarer les cas au ministère public»;
- «la lutte contre la fraude, la corruption et le blanchiment de capitaux ainsi que les poursuites relatives à ces faits relèvent essentiellement du ministère public»;
- les «pouvoirs judiciaires et les sanctions à infliger en matière pénale» sont du ressort des tribunaux.

La Cour des comptes italienne fait remarquer que l'administration italienne (le ministère de l'économie et des finances) possède son propre corps de police financière, la «Guardia di Finanza», dont l'une des principales missions est de lutter contre la fraude, la corruption et le blanchiment de capitaux. Elle dispose plus particulièrement d'une «unité d'enquête» spéciale opérant spécifiquement dans le domaine de la protection des intérêts financiers de la Communauté.

Enfin, il convient d'observer que, même si le NAO britannique n'assume aucune responsabilité spécifique en la matière, comme cela a été indiqué précédemment, «le “Comptroller and Auditor General” est la personne désignée par la loi sur la divulgation pour des raisons d'intérêt public, pour recevoir les informations relatives aux cas de “dénonciation” de faits de fraude, de corruption, de blanchiment de capitaux, etc. dans le secteur public au niveau central».

2.2. L'audit externe comme moyen de prévention et de dissuasion

Un audit externe efficace a incontestablement un effet dissuasif et permet certainement de prévenir la perpétration d'actes délictueux par des fonctionnaires.

En matière de prévention, les ISC revendiquent un rôle actif dans la protection des intérêts financiers des États et de la Communauté contre la fraude, la corruption et, dans certains cas, le blanchiment de capitaux.

«Les audits réalisés par l'ISC visent à mettre au jour toute irrégularité, intentionnelle ou non. Dès lors, la lutte contre la fraude, la corruption ou le blanchiment de capitaux ne constitue pas un objectif distinct.» (EL)

«L'importance accordée à la fonction d'audit externe... est un élément fondamental dans le cadre de la lutte contre la fraude, la corruption et le blanchiment de capitaux au sein du secteur public, en raison de l'effet de dissuasion et de contrôle qu'a cette fonction... La réalisation d'un audit externe exerce un effet dissuasif.» (UK).

«Les ISC ont notamment pour mission d'examiner la pertinence et l'efficacité des systèmes de contrôle interne mis en place au niveau fédéral, ainsi que de vérifier dans quelle mesure la réglementation et les règles administratives applicables, comme celles sur la passation des marchés, permettent de prévenir efficacement la corruption et d'autres irrégularités.» (D).

«Sur le plan juridique, le rôle de la Cour n'est pas la prévention de la fraude, mais son action a indéniablement une incidence à cet égard.» (B)

«Le rapport annuel ainsi que les motions et notes du *Tribunal de Cuentas* sont des instruments utiles pour la prévention et les poursuites en matière de corruption, de fraude et de blanchiment de capitaux dans le secteur public.» (E)

«La Cour des comptes européenne, même si elle n'a pas une compétence directe dans la lutte contre la fraude et la corruption, joue un rôle important pour ce qui est de leur prévention. Par contre, le domaine du blanchiment de l'argent reste tout à fait en dehors de son action... Les responsabilités de la Cour dans le domaine de la fraude et corruption découlent, pour ce qui est de la prévention, du traité CE.... La Cour remplit une fonction très importante sur le plan de la prévention des fraudes et corruption qui se déroule à partir soit de l'activité d'audit, soit de son activité consultative.» (CCE)

«Sur la base des pouvoirs de la Cour dans le domaine des audits financier et de performance, la Cour peut s'occuper d'activités (d'audit) visant à favoriser la prévention de la fraude et de la corruption.» (NL)

«L'audit réalisé par la Cour des comptes est certainement un élément de dissuasion en ce qui concerne les actes de fraude et de corruption commis par des fonctionnaires. Cet effet dissuasif est particulièrement important dans les domaines où la Cour effectue un audit *ex ante*, comme elle le fait pour les marchés publics de plus de 5 millions d'euros ou les contrats de fournitures d'une valeur supérieure à 500 000 euros.» (I)

2.2.1. Méthodes de réalisation des audits

Les réponses au questionnaire montrent également qu'un certain nombre de méthodes de réalisation des audits visent à protéger, de manière préventive, les intérêts financiers de l'État contre les actes délictueux.

Évaluation du contrôle/de l'audit interne

Après avoir précisé qu'«un système de contrôle interne fort au sein des services et des agences permet de protéger les intérêts financiers des entités publiques et, notamment, de prévenir, ou tout au moins d'entraver, la corruption», l'ISC allemande a particulièrement insisté sur «l'existence d'un contrôle interne et sur la conformité de ses travaux d'audit avec la réglementation en vigueur.»

L'ISC danoise considère qu'il est important «de s'assurer que des contrôles internes sont prévus et effectués». Cela fait également partie des tâches courantes du NAO britannique: «dans le cadre de nos travaux d'audit financier, nous estimons que les contrôles sur place après des organismes qui dépensent des fonds publics permettent de prévenir les fautes professionnelles et les abus dans l'utilisation de ces fonds.»

Assurance quant à la régularité des opérations

En termes encore plus généraux, c'est l'assurance quant à la régularité même des opérations – c'est-à-dire que l'argent dépensé a été utilisé aux fins pour lesquelles les subsides accordés par le Parlement étaient prévus et que la dépense a bien été effectuée par l'autorité compétente – qui a implicitement un effet dissuasif, puisque «par définition, une opération entachée de fraude ou de corruption ne peut être régulière» (NAO, UK).

Planification des contrôles et des audits

L'audit permet également de protéger les intérêts financiers publics dès lors que les travaux d'audit sont planifiés et réalisés sur la base du principe selon lequel la direction est responsable de la prévention et de la détection de la fraude et qu'un audit ne peut permettre de détecter toutes les erreurs ou tous les cas de conduite frauduleuse ou malhonnête.

«Nous planifions, réalisons et évaluons nos travaux d'audit de manière à pouvoir raisonnablement espérer détecter de fausses déclarations dans les états financiers résultant de fraudes ou d'erreurs... Pour être sûrs d'avoir des chances raisonnables de détecter des fraudes, nous faisons appel à du personnel compétent, procédons à des évaluations, à des tests des contrôles, et à des tests de validation des opérations, et faisons en sorte d'avoir une parfaite connaissance de l'entité contrôlée». (NAO, UK).

En ce qui concerne la planification des audits, il est également essentiel de déterminer anticipativement les domaines «à risque», de manière à pouvoir agir préventivement là où le besoin s'en fait le plus sentir.

«La Cour tient compte des risques majeurs de fraudes et de corruption existant dans certains domaines pour programmer ses contrôles et pour lancer, le cas échéant, des audits spéciaux visant l'individuation et correction de faiblesses dans la gestion mise en exergue par de telle manifestations.» (CdCE)

De même, le *Tribunal de Cuentas* «détecte les domaines où il existe des risques particuliers de corruption, de fraude et de blanchiment de capitaux». (E)

Établissement de rapports

Toutes les ISC disposent, parmi leurs fonctions normales, d'une autre manière de lutter contre la fraude et la corruption: l'établissement de rapports (destinés au Parlement, aux autorités contrôlées et aux autres, suivant les dispositions de la législation nationale) relatifs aux résultats des contrôles et des travaux d'audit effectués, et, notamment, la mention des cas de suspicion de fraude et de corruption.

Comme le rappelle la Cour des comptes européenne, «l'obligation spécifique de signaler toute irrégularité détectée lors des audits... ça va de soi, que tout cas de fraude et/ou corruption détectée est signalé aux autorités compétentes», y compris l'OLAF (Office européen de lutte antifraude) avec qui la Cour «maintient des échanges réguliers d'informations».

L'ISC autrichienne «communique directement et à tout moment (rapport annuel et rapport spécial) les informations relatives aux actions délictueuses/illégales imputables à des fonctionnaires des organismes contrôlés à l'organe disciplinaire compétent (par exemple ministère fédéral, gouvernement local) et au parlement fédéral/régional.»

L'ISC espagnole «communique au Parlement, dans les rapports annuels et spéciaux... les résultats de l'audit... dans les domaines où des cas de corruption, fraude et blanchiment de fonds publics ont été constatés.» Dans ces rapports, «les résultats des mesures prises pour remédier aux infractions, abus ou aux irrégularités détectées par le Tribunal... sont également signalés...» (E)

«Le “Comptroller and Auditor General” rend compte au Comité des comptes publics du Parlement des matières importantes, y compris, lorsque cela est pertinent et significatif, de l'emploi illicite de fonds publics». «Cela peut inclure des rapports détaillés sur des cas de fraude systématique ou ponctuelle ou sur des questions liées à la fraude, l'objectif étant d'informer les entités contrôlées et l'administration centrale des enseignements à tirer et des orientations en matière de bonnes pratiques». (UK)

L'ISC néerlandaise «est professionnellement responsable de la détection et de la communication des cas de fraude ayant une incidence significative sur les états financiers des ministères».

L'ISC allemande peut, «outre son rapport annuel adressé aux deux chambres du parlement fédéral et au gouvernement fédéral, faire part à tout moment de questions revêtant un importance particulière ou donner des conseils sur la base de son expérience dans le domaine de l'audit. Les rapports spéciaux établis dans ce cadre permettent d'attirer l'attention sur les résultats et sur les conclusions des audits et, par suite, servent d'appui au Parlement et au gouvernement pour la prise de décision en matière budgétaire ou autres.» (D)

Autres procédures pour prévenir les activités illicites

Enfin, les procédures ci-après permettent, selon un certain nombre d'ISC, de prévenir la perpétration d'actes illicites par des fonctionnaires.

- a) «Les audits des politiques du gouvernement central en matière d'intégrité et la mise en œuvre de ces politiques.» (NL)
- b) «Les audits de la performance des institutions jouant un rôle en matière de détection, d'investigation et de poursuite des délits financiers.» (NL)
- c) «La coopération avec les autorités compétentes et la justice pénale, le cas échéant.» (UK)
- d) «La coopération avec les ministères, de manière à faire en sorte que l'administration centrale dispose de systèmes de contrôle de qualité et rende correctement compte de ses activités.» (UK)
- e) L'ISC allemande «coopère avec les ministères, par exemple en les informant sur l'efficacité des systèmes de contrôle. En l'occurrence, il convient toutefois de veiller à ne pas rendre floue la frontière entre les responsabilités de l'exécutif et celles de l'auditeur externe.» (D)
- f) «L'adhésion à une série d'associations professionnelles chargées de l'élaboration des normes et des lignes directrices dans les domaines de la comptabilité et de l'audit.» (UK)
- g) «La coopération avec l'administration centrale et avec les entités contrôlées dans une série de forums (comités d'audit, comités de direction, panels, groupes de travail, conférences et séminaires) pour favoriser la sensibilisation et la formation à la bonne gouvernance et à la lutte contre la fraude, la corruption et le blanchiment de capitaux.» (UK). Par exemple, la Cour des comptes fédérale allemande est membre d'un «groupe de travail sur les travaux publics constitué par la CCF et ses homologues des Länder. La lutte contre la fraude et la corruption entre dans les attributions de ce groupe de travail.»

- h) «Diffusion d'orientations sur les questions relatives à la fraude et la corruption sur la base de l'expertise des ISC.» (UK) À cet égard, la Cour des comptes fédérale allemande a publié par exemple des «Orientations en matière de lutte contre la fraude liée aux travaux publics de voirie», document qui comprend «une liste d'indicateurs permettant de soupçonner l'existence de faits de corruption dans les contrats de travaux publics».
- i) «Favoriser les mesures parlementaires/gouvernementales destinées à améliorer la gestion économique-financière en matière de corruption et de fraude, ou à prévenir le blanchiment de fonds publics.» (E)
- j) «Formulation de recommandations sur des mesures "civiles" ou disciplinaires.» (A)
- k) «L'ISC allemande indique également que, le cas échéant, d'autres mesures doivent être prises ou que la matière en question doit être approfondie.» (D)
- l) «La formulation de conseils sur la réglementation.» (DK). Par exemple, les fonctions de la Cour des comptes européenne comprennent «l'activité consultative, par rapport au processus décisionnel concernant les dispositions communautaires de caractère financier, qui ont trait, entre autres, à l'action à l'encontre de la fraude et de la corruption.»

2.2.2. Les ISC dotées de pouvoirs juridictionnels

Les responsabilités administratives/comptables qui incombent aux ISC sont théoriquement associées, pour certaines d'entre elles (Espagne, Portugal, Italie et Grèce, parmi les pays qui ont répondu au questionnaire), à des pouvoirs juridictionnels contribuant particulièrement à prévenir la fraude et la corruption. L'effet dissuasif de ces pouvoirs juridictionnels tient au fait que l'ISC est alors habilitée à exiger des dommages et intérêts pour réparer le préjudice subi par les finances publiques en raison d'actes de fraude ou de corruption commis par des fonctionnaires et, en Espagne, par «des bénéficiaires d'aides ou de subventions publiques». Il convient de souligner que le même acte peut relever de la juridiction aussi bien des ISC que des juridictions pénales ou civiles, ou être traité sur le plan administratif.

3. L'OBLIGATION DES ISC DE DÉCLARER LES ACTES ILLICITES DE NATURE DÉLICTEUSE

Quand, au cours de ses travaux d'audit, une ISC prend connaissance de tout fait ou acte susceptible de constituer un délit de fraude, de corruption ou de blanchiment de capitaux, elle est tenue d'en informer les autorités chargées des poursuites.

Selon de nombreuses réponses aux questionnaires, cela est obligatoire sur la base du principe généralement applicable suivant lequel les fonctionnaires et agents publics sont tenus de communiquer aux autorités chargées des poursuites tout cas suspect d'acte délictueux.

En Belgique par exemple, le «code de procédure pénale prévoit que toute autorité publique informée d'un délit ou d'une infraction doit en référer aux autorités judiciaires et leur transmettre les informations et les documents pertinents.»

En Autriche, «l'ISC – comme tout autre organisme public – est tenue de notifier au procureur les faits relevant d'actes présumés délictueux/illícites découverts au cours des activités d'audit.»

En Espagne, «si les faits perpétrés entraînent une responsabilité pénale, le cas est transmis à la juridiction pénale compétente par l'intermédiaire du parquet général. Une unité spéciale de celui-ci est chargée de la lutte contre la corruption et la fraude.»

En Grèce, «chaque fois qu'une infraction pénale est détectée au cours des travaux d'audit courants, le cas est transmis au parquet compétent.»

Au Portugal, «lorsque l'ISC détecte des actes de fraude, de corruption ou de blanchiment de capitaux sont détectés dans l'exercice de ses fonctions, elle les communique aux autorités compétentes.»

De même, au Royaume-Uni, «les fonctionnaires sont tenus de prendre les mesures adéquates lorsqu'ils sont confrontés à des cas de fraude ou de corruption» et «les ministères sont tenus de notifier tous les cas de fraude au Trésor»; «le *National Audit Office* a prévu des dispositions particulières pour rendre compte de – et agir sur – la fraude.»

En Allemagne, «l'ISC fournit généralement des informations sur les éléments probants attestant la perpétration d'une infraction punissable, soit à l'autorité concernée, soit à l'autorité de contrôle de cette dernière ou encore directement au bureau du procureur. Les rapports d'audit ou autres documents relatifs aux audits ne sont mis à la disposition de l'autorité chargée des poursuites que s'il n'y a aucune crainte d'atteinte aux droits individuels d'une personne.»

Enfin, la Cour des comptes européenne, «si des cas de fraude et de corruption sont découverts lors d'un contrôle, transmet immédiatement l'information aux autorités compétentes.»

QUESTIONNAIRES

PARTIE I

1

CONVENTION DU 26 JUILLET 1995 «RELATIVE À LA PROTECTION DES INTÉRÊTS FINANCIERS DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES»

Cette convention est annexée à l'acte du Conseil du 26 juillet 1995, selon lequel la lutte contre la fraude doit être considérée comme une question d'intérêt commun qui relève de la coopération instituée en matière pénale dans les domaines de la justice et des affaires intérieures.

La convention uniformise et coordonne les instruments juridiques destinés à assurer la protection des intérêts financiers de la Communauté, entre autres par l'application de sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives.

Questions

1. Adoption

1.1 Date

1.2 Instrument juridique (loi, règlement, décret du chef de l'État/chef du gouvernement)

1.3 Notification au secrétaire général du Conseil de l'UE: date

2. La notion de fraude (article premier)

2.1 Le droit interne est-il conforme à cet égard? OUI NON

2.2. Dans l'affirmative, quelles mesures en assurent la conformité?

3. Sanctions pénales (effectives, proportionnées et dissuasives) (article 2)

3.1 Des sanctions sont-elles prévues? OUI NON

3.1.1 Dans l'affirmative, donnez un bref aperçu des principales d'entre elles:
(emprisonnement, extradition, amendes, saisie, confiscation)

4. Chefs d'entreprise (article 3)

4.1 Les chefs d'entreprise sont-ils pénalement responsables? OUI NON

4.2 Dans l'affirmative, quelles sont les mesures prévues?

5. Compétence (article 4)

5.1 Des mesures ont-elles été prises pour établir la compétence de l'État membre à l'égard des infractions commises sur le territoire national? OUI NON

5.2 Dans l'affirmative, quelles sont ces mesures?

6. Extradition (article 5)
- 6.1 Existe-t-il des mesures établissant la compétence nationale sur les ressortissants de l'État concerné pour connaître des infractions commises sur le territoire national? OUI NON
- 6.2 Dans l'affirmative, quelles sont ces mesures?
7. Coopération (article 6)
- 7.1 Des mesures ont-elles été prises pour favoriser la coopération en matière d'infractions pénales impliquant au moins deux États membres? OUI NON
- 7.2 Dans l'affirmative, quelles sont ces mesures?
8. «Ne bis in idem» (article 7)
- 8.1 Des dispositions sont-elles prévues afin d'éviter qu'une même personne soit poursuivie pour la même infraction dans deux États ou plus? OUI NON
- 8.2 Dans l'affirmative, quelles sont ces dispositions?
9. Transmission (article 10)
- 9.1 Un système de communication des informations a-t-il été mis en place? OUI NON
- 9.2 Dans l'affirmative, quelles sont les dispositions prévues?

**«PREMIER» PROTOCOLE DU 27 SEPTEMBRE 1996
«CORRUPTION ACTIVE ET CORRUPTION PASSIVE»**

Le protocole en cause concerne les actes de corruption active et passive portant atteinte aux intérêts de la Communauté commis par des fonctionnaires de la Communauté ou des États membres autres que ceux où l'acte de corruption a été perpétré.

Questions

1. Adoption
 - 1.1 Date
 - 1.2 Instrument juridique (loi, règlement, décret du chef de l'État/chef du gouvernement)
 - 1.3 Notification au secrétaire général du Conseil de l'UE: date

2. La notion de «corruption passive» (article 2)
 - 2.1 Le droit interne est-il conforme à cet égard? OUI NON
 - 2.2 Dans l'affirmative, quelles mesures en assurent la conformité?

3. La notion de «corruption active» (article 3)
 - 3.1 Le droit interne est-il conforme à cet égard? OUI NON
 - 3.2 Dans l'affirmative, quelles mesures en assurent la conformité?

4. Assimilation (article 4)
 - 4.1 Existe-t-il des mesures visant à établir une équivalence entre les actes de fraude commis par des fonctionnaires de la Communauté et ceux commis par des fonctionnaires nationaux? OUI NON
 - 4.2 Dans l'affirmative, ces mesures s'appliquent-elles à la fraude commise par des ministres, des membres du Parlement, des membres de la plus haute juridiction de l'État ou des membres de la Cour des comptes? OUI NON
 - 4.3 Le cas échéant, ces mesures s'appliquent-elles à la fraude commise par des membres de la Commission européenne, du Parlement européen, de la Cour de justice européenne et de la Cour des comptes européenne? OUI NON
 - 4.4 Quelles sont ces mesures, si elles existent?

5. Sanctions (effectives, proportionnées et dissuasives) (article 5)
 - 5.1 Des sanctions sont-elles prévues? OUI NON
 - 5.2 Dans l'affirmative, donnez un bref aperçu des principales d'entre elles (emprisonnement, extradition, amendes, saisie, confiscation)

6. Compétence (article 6)
 - 6.1 Des mesures ont-elles été prises pour établir la compétence de l'État membre à l'égard des infractions prévues aux articles 2, 3 et 4 du protocole? OUI NON
 - 6.2 Dans l'affirmative, quelles sont ces mesures?

**PROTOCOLE DU 29 NOVEMBRE 1996
«CONCERNANT L'INTERPRÉTATION, À TITRE PRÉJUDICIEL, PAR LA COUR
DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES»**

Ce protocole fait partie d'un train de mesures visant à protéger les intérêts financiers de la Communauté, en tant qu'instrument permettant d'établir une interprétation uniforme des dispositions de la convention du 26 juillet 1995, du protocole du 27 septembre 1996 et du protocole du 29 juin 1997.

Questions

1. Adoption

1.1 Date

1.2 Instrument juridique (loi, règlement, décret du chef de l'État/chef du gouvernement)

1.3 Notification au secrétaire général du Conseil de l'UE: date

2. Déclaration d'acceptation de la compétence de la Cour de justice (article 2)

2.1 La déclaration a-t-elle été faite lors de la signature du protocole? OUI NON

2.2 La déclaration disposait-elle que les demandes d'interprétation, à titre préjudiciel, par la Cour de justice européenne pouvaient émaner:

2.2.1 Uniquement des juridictions de dernière instance dans le droit interne

OUI NON

2.2.2 Par toute juridiction, quelle qu'elle soit

OUI NON

CONVENTION DU 26 MAI 1997
«RELATIVE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION IMPLIQUANT DES
FONCTIONNAIRES DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES OU DES
FONCTIONNAIRES DES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE»

Cette convention va au delà du protocole du 27 septembre 1996; elle vise en effet tous les actes de corruption (et pas exclusivement les comportements liés à la fraude contre les intérêts financiers des Communautés) dans lesquels sont impliqués des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des États membres.

Questions

1. Adoption

- 1.1 Date
- 1.2 Instrument juridique (loi, règlement, décret du chef de l'État/chef du gouvernement)
- 1.3 Notification au secrétaire général du Conseil de l'UE: date

2. La notion de «corruption passive» (article 2)

- 2.1 Le droit interne est-il conforme à cet égard? OUI NON
- 2.2 Dans l'affirmative, quelles mesures permettent d'assurer cette conformité?

3. La notion de «corruption active» (article 3)

- 3.1 Le droit interne est-il conforme à cet égard? OUI NON
- 3.2 Dans l'affirmative, quelles mesures permettent d'assurer cette conformité?

4. Assimilation (article 4)

- 4.1 Des mesures ont-elles été prises pour assurer que les qualifications des actes de corruption (active et passive) commis par des ministres, des membres du Parlement, des membres des plus hautes juridictions et de la Cour des comptes, sont applicables de la même façon aux membres de la Commission européenne, du Parlement européen, de la Cour de justice européenne et de la Cour des comptes européenne? OUI NON
- 4.2 Dans l'affirmative, quelles sont ces mesures?

5. Sanctions pénales (effectives, proportionnées et dissuasives) (article 2)

- 5.1 Des sanctions sont-elles prévues? OUI NON
- 5.1.1 Dans l'affirmative, donnez un bref aperçu des principales d'entre elles (emprisonnement, extradition, amendes, saisie, confiscation)

6. Chefs d'entreprise (article 6)

- 6.1 Des mesures ont-elles été prises pour permettre que les chefs d'entreprise puissent être déclarés pénalement responsables en cas d'actes de corruption active commis par une personne soumise à leur autorité pour le compte de l'entreprise? OUI NON
- 6.2 Dans l'affirmative, quelles sont ces mesures?

7. Compétence (article 7)
- 7.1 Des mesures ont-elles été prises pour établir la compétence de l'État à l'égard des infractions de corruption instituées par la convention? OUI NON
- 7.2 Dans l'affirmative, quelles sont ces mesures?
8. Coopération (article 9)
- 8.1 Des mesures ont-elles été prises pour favoriser la coopération entre États membres lorsqu'une procédure relative à une infraction pénale concerne au moins deux États membres? OUI NON
- 8.1.1 Dans l'affirmative, quelles sont ces mesures?
- Entraide judiciaire OUI NON
 - Extradition OUI NON
 - Transfert des poursuites OUI NON
 - Exécution des jugements prononcés dans un autre État membre OUI NON
 - Autres (veuillez préciser)
9. «Ne bis in idem» (article 10)
- 9.1 Des mesures ont-elles été prises pour éviter qu'une même personne soit poursuivie et jugée pour la même infraction dans deux États membres ou plus? OUI NON
- 9.2 Dans l'affirmative, quelles sont ces mesures?
10. Compétence de la Cour de justice (article 12)
- 10.1 L'État a-t-il déclaré accepter la compétence de la Cour de justice européenne pour statuer à titre préjudiciel, si la demande émane de:
- 10.1.1 juridictions de dernière instance dans le cadre du droit interne OUI NON
 - 10.1.2 toute juridiction, quelle qu'elle soit OUI NON

DEUXIÈME PROTOCOLE DU 19 JUIN 1997
«LA RESPONSABILITÉ DES PERSONNES MORALES POUR FRAUDE,
CORRUPTION PASSIVE ET BLANCHIMENT DE CAPITAUX»

Ce protocole vise à protéger les intérêts financiers de la Communauté en établissant la responsabilité des personnes morales pour les actes de fraude, de corruption passive et de blanchiment de capitaux commis pour leur compte.

Questions

1. Adoption

1.1 Date

1.2 Instrument juridique (loi, règlement, décret du chef de l'État/chef du gouvernement)

1.3 Notification au secrétaire général du Conseil de l'UE: date

2. La notion de «blanchiment de capitaux» (article premier)

2.1 Le droit interne est-il conforme à cet égard? OUI NON

2.2 Dans l'affirmative, quelles mesures permettent d'assurer cette conformité?

3. Blanchiment de capitaux (article 2)

3.1 Le blanchiment de capitaux constitue-t-il une infraction pénale? OUI NON

3.2 Dans l'affirmative, comment cela est-il reflété dans le droit interne?

4. Responsabilité des personnes morales (article 3)

4.1 Des mesures ont-elles été prises pour assurer que les personnes morales puissent être tenues pour responsables d'un fait de fraude, de corruption active et de blanchiment de capitaux? OUI NON

4.2 Dans l'affirmative, en quoi consistent ces mesures?

5. Sanctions (article 4)

5.1 Des sanctions sont-elles prévues? OUI NON

5.1.1 Dans l'affirmative, les sanctions suivantes en font-elles partie:

- amendes OUI NON

- sanctions pénales OUI NON

- sanctions administratives OUI NON

- mesures d'exclusion du bénéfice d'un avantage ou d'une aide publique OUI NON

- mesures d'interdiction temporaire ou permanente d'exercer une activité commerciale OUI NON

- placement sous surveillance judiciaire OUI NON

- mesure judiciaire de dissolution OUI NON

- autres (veuillez préciser)

6. Saisie et confiscation (article 5)

6.1 Comment l'État traite-t-il:

6.1.1 Les biens saisis?

6.1.2 Les biens confisqués?

7. Coopération avec la Commission (article 7)

7.1 Des protocoles bilatéraux ont-ils été conclus pour assurer la coopération entre la Commission et les États membres en matière de lutte contre la fraude, la corruption et le blanchiment de capitaux? OUI NON

PARTIE II

LA POSITION DES ISC CONCERNANT LES MATIÈRES PÉNALES

Une analyse des pouvoirs, des attributions et des activités spécifiques accomplies par les ISC nationales et/ou centrales/régionales dans le cadre de la protection des intérêts financiers de la Communauté en matière de fraude et d'autres activités illicites.

Questions

1. L'ISC a-t-elle des responsabilités/pouvoirs en matière de:
 - lutte contre la fraude?
 - lutte contre la corruption?
 - blanchiment de capitaux?

2. Les cas échéant, s'agit-il de responsabilités d'ordre:
 - statutaire/législatif?
 - réglementaire/administratif?
 - professionnel/autre?

3. Quelles sont les responsabilités particulières concernant:
 - la détection?
 - la poursuite?
 - la prévention?
 - la réglementation?
 - l'établissement de rapports?
 - d'autres domaines (par exemple sensibilisation et formation, gouvernance et bonnes pratiques) ?

4. Comment l'ISC assure-t-elle ces responsabilités? (Quelles sont les actions entreprises par l'ISC?)

**PROJET DE
RÉSOLUTION
DU COMITÉ DE CONTACT DES PRÉSIDENTS DES INSTITUTIONS
SUPÉRIEURES DE CONTRÔLE (ISC) DE L'UNION EUROPÉENNE ET DE
LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE**

(Prague, 9 - 10 décembre 2003)

Le Comité de contact des Présidents des institutions supérieures de contrôle (ISC) de l'Union européenne et de la Cour des comptes européenne, réuni à Prague les 9 et 10 décembre 2003,

CONSIDÉRANT la décision, adoptée à Londres le 4 décembre 2001, de créer un groupe de travail chargé a) d'identifier le cadre légal qui existe dans chaque État membre pour protéger les intérêts financiers de la Communauté ainsi que la structure de l'autorité créée à cet effet, et son mandat, ainsi que b) d'analyser les pouvoirs, le mandat et les activités spécifiques des ISC nationales et/ou centrales/régionales pour protéger les intérêts financiers de la Communauté;

CONSIDÉRANT sa décision, adoptée à Luxembourg le 27 novembre 2002, de charger le groupe de travail de terminer son enquête et de présenter son rapport final lors de la prochaine réunion, en 2003;

CONSIDÉRANT que, dans le courant de l'année 2003, le groupe de travail a terminé l'analyse des données collectées et a formulé ses commentaires à cet égard;

CONSIDÉRANT que le groupe de travail a établi et a soumis au Comité de contact, pour examen, son rapport final sur la «protection des intérêts financiers de la Communauté européenne»,

DÉCIDE

De remercier le groupe de travail pour sa contribution dans ce domaine important et d'adopter son rapport final.

De prendre acte que le rapport du groupe de travail définit un cadre précis des compétences des États membres et des ISC dans le domaine de la protection des intérêts financiers de la Communauté, de manière à fournir les informations nécessaires à un examen approfondi des domaines où les travaux des ISC pourraient être coordonnés.

D'inviter les agents à intégrer la question de la protection des intérêts financiers de la Communauté dans leur recherche constante d'amélioration et d'intensification de la coopération entre les membres du Comité de contact.

De recommander à chacun des membres du Comité de contact de tenir compte du rapport du groupe de travail lors de toute mission de certification qu'ils souhaiteraient effectuer au niveau national.

De prier le Président de l'ISC espagnole, en sa qualité de secrétaire général de l'EUROSAI, de bien vouloir adresser un exemplaire du rapport du groupe de travail, pour information, à tous les membres de l'EUROSAI n'appartenant pas à l'UE.