

Strasbourg, 13 juin 2008

Public
Greco Eval I-II Rep (2007) 2F

Premier et Deuxième Cycles d'Evaluation conjoints

Rapport d'Evaluation sur l'Autriche

Adopté par le GRECO
lors de sa 38^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 9-13 juin 2008)

INTRODUCTION

1. L'Autriche a adhéré au GRECO le 1^{er} décembre 2006, après la clôture du Premier Cycle d'Évaluation du GRECO et juste avant la fin du Deuxième Cycle. Elle a donc fait l'objet d'une procédure d'évaluation conjointe qui a porté sur les thèmes des premier et deuxième cycles (voir le paragraphe 3 ci-dessous). L'équipe d'évaluation du GRECO (ci-après, « EEG ») était composée de M. Ernst GNAEGI, chef de la section Droit pénal international de l'Office fédéral de la Justice (Suisse), de M. Vassil KIROV, directeur général de l'Agence de renseignement financier (Bulgarie), de Mme Aleksandra POPOVIC, conseillère au ministère de la Justice (Serbie) et de M. Tibor SEPSI, conseiller juridique, services du Premier ministre (Hongrie). L'équipe d'évaluation, accompagnée d'un membre du Secrétariat du Conseil de l'Europe, s'est rendue en Autriche du 19 au 23 novembre 2007. Au préalable, les experts de l'EEG avaient reçu les réponses aux questionnaires d'évaluation (documents Greco Eval I-II (2007) 2E Eval I, partie 1 et Greco Eval I-II (2007) 2E Eval II, partie 2) ainsi que le texte des lois pertinentes et d'autres documents.

2. L'EEG a rencontré des responsables des institutions suivantes : le ministère de la Justice (service de la procédure pénale, service responsable des questions de corruption et de blanchiment d'argent, service responsable des instructions aux procureurs dans des affaires individuelles, service de la coopération internationale et des questions de blanchiment d'argent, division des ressources humaines, département de la formation judiciaire, registre du commerce) ; le ministère fédéral de l'Intérieur (Bureau des affaires internes et Service de Renseignement Fédéral de la Police, dont la cellule de renseignement financier) ; la Chancellerie fédérale (services responsables des ressources humaines, du financement des partis politiques, de la législation sur la protection des données) ; le Parlement fédéral (direction générale, commission des conflits d'intérêts) ; le ministère de l'Économie et du Travail (service responsable des biens immobiliers et des appels d'offres en matière de construction) ; le ministère des Finances (Bureau des affaires internes, services fiscaux) ; le ministère de la Défense (division des audits) ; le ministère de la Santé, de la Famille et de la Jeunesse (service du contrôle du régime de sécurité sociale) ; la Cour des comptes ; le Médiateur national ; des juges (*Landesgerichtshof* [tribunal de première instance] et *Oberstes Landesgerichtshof* [cour suprême] de Vienne), des procureurs (dont ceux du parquet général, l'*Oberstaatsanwaltschaft*, à Vienne) et l'Autorité des marchés financiers. Des réunions ont également eu lieu avec des représentants de l'administration de la ville/le Land de Vienne (groupe des contrôles internes de la Direction générale des services). Enfin, l'EEG a pu s'entretenir avec les universitaires et les membres de la société civile et du secteur privé suivants : les professeurs de criminologie et de droit pénal de l'université de Vienne, la chambre des notaires de droit civil, le Barreau, la chambre réunissant les professions du secteur financier (experts comptables, commissaires aux comptes, aides-comptables agréés, conseillers fiscaux, comptables de gestion etc.), Transparency International, et plusieurs journalistes (*Profil*, *Salzburger Nachrichten*, *Falter*).

3. Conformément à l'article 10.3 de son Statut, le GRECO avait décidé que :
 - le Premier Cycle d'Évaluation traiterait des thèmes suivants :
 - ❖ **Indépendance, spécialisation et moyens mis à la disposition des organes nationaux engagés dans la prévention et la lutte contre la corruption**¹ : principe directeur 3 (ci-après, « PDC 3 ») : autorités en charge de la prévention, des enquêtes, des poursuites et des condamnations en cas d'infractions de corruption :

¹ Thèmes I et II du premier cycle d'évaluation.

- statut juridique, pouvoirs, modes de collecte de la preuve, indépendance et autonomie) ; principe directeur 7 (ci-après, « PDC 7 » : personnes ou organes spécialisés chargés de lutter contre la corruption et moyens mis à leur disposition) ;
- ❖ **Nature et portée des immunités²** : principe directeur 6 (ci-après, « PDC 6 » : immunités au regard des enquêtes, poursuites ou condamnations pour faits de corruption), et que
- le Deuxième Cycle d'Evaluation traiterait des thèmes suivants :
 - ❖ **Produits de la corruption³** : principes directeurs 4 (saisie et confiscation des produits de la corruption) et 19 (liens entre la corruption et le blanchiment d'argent/la criminalité organisée) complétés, pour les membres ayant ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173), par les articles 19.3, 13 et 23 de la Convention ;
 - ❖ **Administration publique et corruption⁴** : principes directeurs 9 (administration publique) et 10 (agents publics) ;
 - ❖ **Personnes morales et corruption⁵** : principes directeurs 5 (personnes morales) et 8 (législation fiscale) complétés, pour les membres ayant ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173), par les articles 14, 18 et 19.2 de la Convention.
4. L'Autriche a ratifié la Convention civile du Conseil de l'Europe sur la corruption (STE n° 174) et a signé, mais non ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173).
5. Le présent rapport a été élaboré à partir des réponses aux questionnaires et des informations recueillies lors de la visite sur place. Son principal objectif est d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités autrichiennes pour se conformer aux obligations découlant des dispositions indiquées au paragraphe 3. Le rapport présente pour chaque thème une description de la situation, suivie d'une analyse critique. Les conclusions comprennent une liste de recommandations adoptées par le GRECO et adressées à l'Autriche pour que ce pays améliore son degré de conformité avec les dispositions examinées.

I. VUE D'ENSEMBLE DE LA POLITIQUE ANTI-CORRUPTION EN AUTRICHE

a. Description de la situation

Le phénomène de corruption et sa perception

6. Avec 8,3 millions d'habitants et une superficie de 84 000 km², l'Autriche fait partie des États membres du Conseil de l'Europe de taille moyenne ; elle est aussi l'un des pays les plus riches du monde en termes de PIB par habitant. République fédérale, l'Autriche se compose de neuf entités fédérées (les *Bundesländer*), elles-mêmes divisées en cantons (*Bezirke*) et en villes (*Statutarstädte*). Les cantons se divisent en plusieurs communes (*Gemeinden*). Les villes jouissent des mêmes compétences que les cantons et communes réunis. Les Länder ne sont pas de simples divisions administratives : ils ont un certain pouvoir législatif, distinct de celui du gouvernement fédéral. La législation pénale est cependant largement harmonisée puisqu'il n'existe qu'un seul Code pénal et un seul Code de procédure pénale pour tout le pays.

² Thème III du premier cycle d'évaluation.

³ Thème I du deuxième cycle d'évaluation.

⁴ Thème II du deuxième cycle d'évaluation.

⁵ Thème III du deuxième cycle d'évaluation.

7. Les réponses aux questionnaires ne donnent pas d'informations particulières sur les caractéristiques de la corruption dans le pays. Elles fournissent des statistiques policières, d'où il ressort que les principales allégations connues de manquement à des fonctions officielles concernent des abus de pouvoir et l'acceptation d'avantages ou de pots-de-vin. Les autorités autrichiennes ajoutent que les enquêtes portant sur des affaires de corruption ne sont pas rares, et qu'elles ont permis de montrer que dans le secteur privé, la corruption était très souvent liée à d'autres faits tels que l'escroquerie, le détournement de fonds, la banqueroute frauduleuse ou le blanchiment d'argent. L'Autriche arrive en quinzième position sur 179 au classement 2007 de Transparency International, avec une note de 8,1 sur 10 pour le degré de corruption perçu.
8. Les autorités autrichiennes indiquent qu'à l'heure actuelle, aucun lien particulier potentiellement inquiétant n'a été détecté entre la corruption dans la fonction publique nationale et la criminalité organisée. En revanche, il est admis qu'existent des liens entre le crime organisé et la corruption dans le secteur privé, en particulier dans les domaines de la construction, des banques, des services de crédit, des achats et des jeux d'argent. Conformément au programme de La Haye, le ministère de l'Intérieur va se concentrer sur le développement d'instruments de lutte contre le crime organisé et sur l'examen des liens existants entre crime organisé et corruption.

Droit pénal

9. Le terme de « corruption » est entré dans le droit pénal autrichien avec les deux lois dites « anti-corruption » de 1964 et 1982. Les principales normes en matière de lutte contre la corruption sont énoncées aux articles 302 et suiv. du Code pénal (*Strafgesetzbuch*, ci-après « CP »). Sont notamment visés l'abus de pouvoir (art. 302 CP), l'acceptation d'avantages par des agents publics (art. 304), par les responsables d'une entreprise publique (art. 305) ou par des experts (art. 306), la corruption active (art. 307) et le trafic d'influence (art. 308). La corruption peut aussi prendre la forme d'autres infractions pénales telles que l'escroquerie (art. 146 et suiv. CP), le détournement de fonds / abus de confiance (art. 153⁶), l'acceptation d'avantages par une personne exerçant des responsabilités (art. 153a) ou les accords restrictifs dans les procédures d'adjudication de marchés (art. 168b).
10. Plusieurs textes autres que le Code pénal comprennent aussi des dispositions pertinentes. La loi sur les médicaments (AMG), par exemple, comprend une disposition interdisant l'octroi d'avantages en nature (art. 55b). La loi sur la concurrence déloyale (UWG) complète les dispositions sur la corruption dans le secteur privé et définit (art. 10) la corruption de salariés ou de responsables d'une entreprise. Aux termes de la nouvelle loi fédérale sur la responsabilité des entités en matière pénale (*Verbandsverantwortlichkeitsgesetz - VbVG*), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006, les personnes morales et autres entités, telles que les partenariats, peuvent être tenues coupables de toutes les infractions énoncées dans le Code pénal (et donc des infractions de corruption), qu'elles soient commises intentionnellement ou par négligence.
11. Les infractions mentionnées ci-dessus entraînent des sanctions différentes. Par exemple, les actes de corruption (active) visés à l'article 307 du Code pénal sont punis, selon les cas, soit de deux ans d'emprisonnement au maximum (art. 307.1), soit de six mois d'emprisonnement au maximum ou d'une amende pouvant aller jusqu'à 360 fois le taux journalier – soit EUR 180,000 (art. 307.2). Un fonctionnaire acceptant un avantage encourt une peine d'emprisonnement d'une durée maximale d'un an (art. 304.2) ou de trois ans (art. 304.1), qui passe à trois et cinq ans

⁶ La corruption dans le secteur privé tombe sous le coup de l'article 153 du Code pénal sur l'abus de confiance (le concept de préjudice utilisé dans la définition pouvant s'appliquer par analogie à la corruption active) ; elle constitue un crime lorsque le préjudice / le montant excède 50 000 euros.

respectivement lorsque la valeur de l'avantage dépasse 3 000 euros. L'abus de pouvoir (article 302) – infraction courante, voir plus bas – est passible d'une peine d'emprisonnement de six mois à cinq ans ou d'un à dix ans selon les circonstances. Les infractions susmentionnées sont soit des crimes (*Verbrechen*), soit des délits (*Vergehen*), en vertu de la classification définie à l'article 17 du Code pénal : est considéré comme un crime « tout comportement intentionnel passible de l'emprisonnement à vie ou d'une peine de privation de liberté de plus de trois ans » ; toutes les autres infractions pénales sont classées comme des délits.

12. En 2006, 358 allégations de pratiques irrégulières (infractions relevant des articles 302 à 313 CP) ont été enregistrées par le Bureau fédéral autrichien des affaires internes (BIA⁷). 288 de ces 358 allégations portaient sur des abus de pouvoir, 41 sur la violation du secret professionnel et 14 sur l'acceptation de cadeaux. Les autres allégations (moins d'une dizaine dans chaque cas) faisaient état de violation du domicile ou des libertés individuelles par négligence (art. 303 CP), de corruption (art. 307), de fausse authentification ou fausse certification dans l'exercice de fonctions officielles (art. 311), de mauvais traitements ou défaut de soins sur une personne détenue (art. 312) et d'usurpation de pouvoir (art. 314) (voir tableau).

Article du Code pénal	Faits	Nombre d'allégations
302	Abus de pouvoir	288
303	Violation du domicile ou des libertés individuelles par négligence	4
304	Acceptation de cadeaux par des fonctionnaires	14
307	Corruption active	5
310	Violation du secret professionnel	41
311	Fausse authentification ou fausse certification dans l'exercice de fonctions officielles	1
312	Mauvais traitements ou défaut de soins sur une personne détenue	4
314	Usurpation de pouvoir	1

13. Le tableau ci-dessous montre le nombre total d'affaires liées à la corruption signalées à la police en Autriche. Les affaires sont classées en fonction des articles du Code pénal. Pour l'article 302, les chiffres couvrent l'ensemble des infractions regroupées sous le terme d'« abus de pouvoir », étant donné qu'il est impossible d'isoler le nombre exact d'affaires de corruption.

Autriche	Année 2000	Année 2001	Année 2002	Année 2003	Année 2004	Année 2005	Année 2006
Art. 153a CP	1	-	12	2	5	2	1
Art. 302 CP	194	180	138	177	222	752	347
Art. 303 CP	-	-	3	1	-	2	-
Art. 304 CP	3	7	72	2	4	1	2
Art. 305 CP	-	-	-	10	-	1	1
Art. 306 CP	-	1	-	-	-	-	-
Art. 307 CP	10	15	124	10	15	23	7
Art. 308 CP	-	2	-	-	-	2	1

Principales initiatives

14. Les réponses au questionnaire ne mentionnent pas de politique nationale spécifique de lutte contre la corruption. Elles signalent cependant des initiatives que l'on peut résumer comme suit :

⁷ Source : statistiques 2006 du *Büro für interne Angelegenheiten* (BIA), citées dans le rapport 2006 sur la sécurité établi par le ministère de l'Intérieur.

- a) dans certains *Bundesländer*, comme Vienne, et dans certains secteurs de la fonction publique fédérale (police, autorités financières), des programmes spécifiques sont mis en œuvre et des services spécialisés ont été créés pour prévenir et combattre la corruption. Un code de déontologie spécifique à l'attention des employés de toute la fonction publique (fédérale, cantonale et municipale) est en cours d'élaboration⁸ ;
- b) le rôle du ministère fédéral de l'Intérieur et de ses organes spécialisés a été accentué. Point de contact du ministère de l'Intérieur pour les questions de lutte contre la corruption, le Bureau des affaires internes (BIA) suit trois axes de travail : enquêtes sur les affaires existantes, mesures préventives et mesures éducatives. Une importance particulière est accordée à la coopération internationale en matière de lutte contre la corruption. En tant qu'unité organisationnelle du ministère de l'Intérieur, le BIA mène des enquêtes de police de sûreté et de police judiciaire dans les affaires de corruption ou d'infractions présumées de la part d'agents publics. Dans ce contexte, le BIA coopère directement avec les parquets et tribunaux compétents. Actif dans tout le pays, le BIA représente, compte tenu de ses domaines de compétence, un centre d'expertise pour tous les autres services de sécurité. Ses autres missions importantes sont les programmes de formation et la prévention de la corruption.
- c) le Service de Renseignement Fédéral de la Police (Bundeskriminalamt, BK), qui dépend du ministère de l'Intérieur, joue un rôle important dans la lutte anti-corruption puisqu'il est tenu de signaler toute affaire liée à la corruption aux services compétents de la Direction générale de la police. Le BK organise en outre des cours et des sessions d'information : en 2006, il a organisé plusieurs séminaires sur la lutte contre la corruption (à l'attention des diplomates et employés d'ambassade nommés à l'étranger, de la chambre de commerce et en particulier des entreprises étrangères et de leurs employés ainsi que du personnel du ministère de l'Intérieur, notamment la part du personnel la plus exposée à des risques de corruption). Pour 2007, des séminaires étaient prévus à l'attention des juges et des procureurs ainsi que des policiers habilités à enquêter sur les affaires de corruption ;
- d) l'Autriche fait partie de forums internationaux anti-corruption et en applique les normes : Convention anti-corruption de l'UE, Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, Convention des Nations Unies contre la corruption, Convention pénale sur la corruption (STE n° 173). Les trois premiers de ces textes ont été ratifiés. Depuis la récente entrée en vigueur de la loi sur la responsabilité des personnes morales en matière pénale, l'Autriche est en position de ratifier également la Convention pénale sur la corruption. Par ailleurs, le BIA participe activement à la mise en place d'une association informelle des unités policières de suivi et d'inspection et des organismes nationaux anti-corruption des pays membres de l'UE : EPAC, Partenaires européens contre la corruption (www.epac.at). Le BIA est également chargé d'assurer une mise en réseau technique et d'entretenir et intensifier la coopération internationale en matière de lutte contre la corruption. La lutte nationale et internationale contre la corruption a constitué l'une des priorités du ministère de l'Intérieur pendant la présidence autrichienne de l'UE, dans la première moitié de l'année 2006.

⁸ Son adoption est prévue pour la fin juin 2008.

b. Analyse

15. Les discussions sur place ont mis en lumière plusieurs initiatives anti-corruption intéressantes en Autriche (travaux du Bureau des affaires internes (BIA) du ministère de l'Intérieur et du BIA du ministère des Finances, politique anti-corruption menée à Vienne). L'EEG a constaté, cependant, que l'Autriche n'en était qu'à une étape peu avancée dans ce domaine. Si l'on excepte la réforme du droit pénal et de la procédure pénale, aucun programme gouvernemental spécifique de lutte contre la corruption n'est actuellement en place. Le degré de reconnaissance de l'ampleur de la corruption dans le pays est assez variable : tandis que certains interlocuteurs semblent en minimiser l'importance, d'autres admettent franchement qu'il s'agit d'un véritable problème, décelable dans les relations quotidiennes avec l'administration, dans l'acceptation de cadeaux par des élus et de hauts responsables (ce qui s'explique notamment par l'insuffisante réglementation du financement des partis politiques et par le fait que tous les actes de corruption ne soient pas encore érigés en infractions pénales) ainsi que dans la corruption dans le secteur privé, qui prend parfois un caractère organisé. Aucun secteur ne semble exempt de corruption ; outre des employés d'administration et des élus, il est parfois arrivé que des procureurs, des policiers ou des agents des douanes et des impôts soient impliqués dans des affaires. Les statistiques des inculpations renseignent peu sur l'importance et le profil de la corruption : comme l'EEG l'a appris lors de sa visite, l'article 302 du Code pénal (abus de pouvoir) est souvent aussi utilisé pour instruire des affaires de corruption car il permet d'inculper les auteurs avec un moindre niveau de preuve.
16. Au moment de la visite sur place, le projet de loi portant modification des infractions de corruption (*Strafrechtsänderungsgesetz* 2008) était en cours d'examen par le Parlement (ensuite adopté, il est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2008). La loi modifie, entre autres, les dispositions sur la corruption active et passive dans le secteur privé (nouveaux articles 168c et 168d du Code pénal⁹). Elle étend la notion de corruption active et passive de fonctionnaires étrangers et d'agents d'organisations internationales aux membres d'assemblées publiques étrangères et internationales, dont le Parlement européen (article 74 en connexion avec les articles 304 et 307 CP). La peine maximale prévue à l'article 307 en cas de corruption active est alourdie et passe à trois ans. Enfin, de nouvelles infractions apparaissent aux articles 304.2 et 307.2 du Code pénal, couvrant l'offre et l'acceptation d'avantages indus dans l'exercice de fonctions officielles (« *im Hinblick auf seine Amtsführung* ») sans qu'il soit nécessaire de prouver un lien avec un acte ou une omission spécifique des fonctionnaires concernés. Ces amendements vont renforcer la législation anti-corruption en Autriche, et sont donc à saluer.
17. Il est important que les employés des entreprises propriétés de l'État et chargées de missions de service public soient également couverts par les dispositions pénales sur la corruption d'agents publics. Ces entreprises accomplissent souvent des tâches qui entraînent par nature des risques de corruption, telles que les passations de marchés publics¹⁰. Au moment de la visite sur place, les dispositions existantes du Code pénal (articles 302 et suiv.) ne couvraient que les hauts responsables des entreprises publiques (art. 305). La nouvelle loi sur la corruption (*Strafrechtsänderungsgesetz 2008*) étend explicitement la notion de fonctionnaire aux personnes qui, entre autres, assument des missions de service public au sein d'entreprises publiques (voir

⁹ Toutefois, la corruption active au sens de l'article 168d ne peut faire l'objet d'une enquête qu'à la demande de la personne lésée ou de personnes déposant une plainte pour omission conformément à la loi sur la concurrence déloyale (nouvel article 168e).

¹⁰ On peut citer, en Autriche, l'exemple de la Compagnie immobilière fédérale (*Bundesimmobiliengesellschaft*, BIG), entreprise publique qui gère 90 % du parc immobilier de l'État. Ses employés, du moins les plus jeunes, sont embauchés sur la base de contrats de droit privé.

l'article 74 de la loi). Cette modification marque elle aussi une avancée importante dans la politique pénale de lutte contre la corruption en Autriche.

18. Au moment de la visite sur place, le projet de loi ne prévoyait pas d'aborder la question des membres des assemblées publiques nationales. Les autorités autrichiennes ont expliqué à l'EEG qu'il revenait au Conseil national (*Nationalrat*) de légiférer sur la responsabilité pénale de ses membres en cas de corruption : le Conseil national était censé ajouter une disposition dans ce sens au projet de loi lorsqu'il l'examinerait en session plénière. En fait, la loi publiée le 28 décembre 2007 au Journal officiel et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008 comprend un nouvel article 304a formulé comme suit : « Est puni d'une peine allant jusqu'à trois ans d'emprisonnement, le fait d'acheter ou de vendre une voix dans le cadre d'un vote ou d'une élection au Conseil national, au Conseil fédéral, à l'Assemblée fédérale, dans le parlement d'un Land ou dans un conseil municipal ». L'EEG est clairement d'avis que les membres des assemblées nationales doivent être couverts par les dispositions anti-corruption du droit pénal national au même titre que les agents publics (voir aussi l'article 4 de la Convention pénale sur la corruption). C'était loin d'être le cas en Autriche au moment de la visite, puisque les infractions visées à la section 22 du Code pénal (articles 302 à 313), à l'exception de l'article 308 (trafic d'influence), n'étaient pas applicables aux parlementaires. Il n'y avait pas non plus d'autres restrictions au droit des parlementaires à accepter des cadeaux. Le nouvel article 304a du Code pénal, qui ne porte que sur le trafic de suffrages, est encore loin de constituer une disposition générale sur la corruption passive. Les inculpations en vertu de cet article ne seront couvertes que par le troisième cycle d'évaluation du GRECO ; à ce stade, l'EEG ne peut qu'*inviter les autorités autrichiennes à veiller à ce que le droit pénal soit modifié de façon à couvrir pleinement la corruption passive de membres d'assemblées publiques, conformément à la convention STE n° 173.*
19. Concernant le volet préventif, le Bureau des affaires internes du ministère de l'Intérieur (BIA) s'est considérablement investi ces dernières années dans l'organisation de cours et séminaires et dans la publication de documents de prévention (un ouvrage, des dépliants, lettres d'information et affiches, ainsi qu'une brochure sur l'acceptation de cadeaux et d'avantages envoyée à tous les employés du ministère de l'Intérieur). En juin 2007, le BIA a organisé une Journée nationale de lutte contre la corruption et un séminaire de deux jours lors duquel différents interlocuteurs (ministères, police, cours des comptes de la Fédération et des *Länder*) ont débattu du phénomène de corruption et des mesures supplémentaires à prendre dans ce domaine. Au moment de la visite sur place, le BIA venait de recenser toutes les affaires nationales portant, au sens large, sur des problèmes d'intégrité dans la fonction publique. Cependant, malgré ces initiatives, les questions de corruption ne font pas l'objet d'une typologie et il n'existe ni analyse ni évaluation de la situation en Autriche. Selon les explications des représentants du BIA, il s'agit avant tout d'un problème de personnel : au moment de la visite, le BIA ne comptait qu'un seul employé affecté au travail d'analyse. Les universitaires rencontrés par l'EEG (qui participent également à des initiatives de la société civile) affirment qu'il n'y a pas de recherche scientifique et criminologique sur les phénomènes de corruption (l'unique travail de recherche est celui mené par Transparency International sur la base d'enquêtes d'opinion). Cette lacune est d'autant plus regrettable que les avis sur ce type d'infractions divergent et que les initiatives de prévention actuelles n'ont aucun moyen d'affiner leur approche ou de cibler des problèmes ou secteurs de la société spécifiques. L'EEG recommande **d'entreprendre une étude destinée à évaluer l'étendue et la nature de la corruption en Autriche et à pointer les domaines les plus exposés aux risques de corruption.**
20. L'EEG a également constaté l'absence de politique concertée sur les questions de corruption. Les autorités rencontrées avaient chacune leur propre point de vue sur les problèmes en jeu.

Lors des discussions sur les véritables besoins en formation, les liens entre le crime organisé/le blanchiment d'argent et la corruption, les difficultés à enquêter sur ce type d'affaires, l'importance des relations entre la Cour des comptes autrichienne et les organes répressifs tels que le BIA et la Direction générale de la police etc., l'EEG a eu le sentiment que chaque autorité concernée détenait une pièce du puzzle. Bien que l'Autriche dans son ensemble soit soumise aux exigences internationales en matière de lutte contre la corruption, l'EEG a souvent constaté que les autorités fédérales connaissaient mal les initiatives anti-corruption menées au niveau des Länder et des communes. En fait, comme l'EEG l'a appris de la Chancellerie fédérale, le principe d'homogénéité de la législation a été abandonné au milieu des années 1990 et les Länder sont devenus plus autonomes dans l'élaboration des textes, si bien qu'il est aujourd'hui difficile de déterminer les différentes réglementations en vigueur dans le pays.

21. L'EEG a relevé que les différents responsables rencontrés sur place n'étaient pas en mesure d'expliquer quelles politiques anti-corruption étaient en place en général pour leur secteur d'activité (ministère de la Santé, de la Famille et de la Jeunesse, ministère de la Défense, ministère de l'Économie et du Travail). Les représentants de la chambre de commerce ont affirmé que pour eux, les questions de corruption ne relevaient que du législateur ; position difficile à accepter pour l'EEG, puisque le secteur des affaires a aussi un rôle à jouer dans la prévention de la corruption. En outre, comme il a été expliqué à l'EEG, les entreprises autrichiennes sont assez actives dans les pays voisins d'Europe centrale et orientale et certains secteurs d'activité ont la réputation de ne pas être assez vigilants s'agissant de leurs relations avec des délinquants. Enfin, la nécessité d'une coopération et d'une coordination accentuées entre les différentes autorités s'est avérée la principale conclusion du séminaire inter-institutions organisé en juin 2007. À la lumière de ce qui précède, l'EEG estime que les divers organismes et secteurs d'activité devraient s'engager dans une approche plus globale ; il est de ce fait recommandé a) **d'instaurer un mécanisme de coordination interinstitutionnel et pluridisciplinaire doté des ressources nécessaires et dûment mandaté pour mettre en place une stratégie / politique de lutte contre la corruption ; b) d'associer les Länder et le secteur privé à ces efforts.**

II. INDÉPENDANCE, SPÉCIALISATION ET MOYENS MIS À LA DISPOSITION DES ORGANES NATIONAUX ENGAGÉS DANS LA PRÉVENTION ET LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

a. Description de la situation

Services répressifs

22. Le Service de Renseignement Fédéral de la Police (*Bundeskriminalamt*, BK) fait partie de la Section II du Ministère de l'Intérieur, à savoir la Direction Générale de la Sécurité Publique. Cette Section II est l'autorité de police la plus haute du pays et elle relève directement du Ministre de l'Intérieur. Le Service de Renseignement Fédéral de la Police est lui-même l'autorité de police judiciaire la plus haute et il constitue à ce titre le quartier général de la police judiciaire. Au sein de la Division 3 – Enquêtes, Crime Organisé et Criminalité Générale – la sous-division 3.4 est en charge des enquêtes financières et des diverses formes de criminalité économique, dont la fraude, la contrefaçon et le faux monnayage, la délinquance en « col blanc » la criminalité économique grave dont la corruption, le détournement et la banqueroute, particulièrement en relation avec les personnes morales et les sociétés, et les dossiers qui touchent à la criminalité environnementale. La Cellule de Renseignement Financier (CRF) autrichienne en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, ainsi que le Bureau National de Recouvrement des Avoirs de la Criminalité font également partie de ces sous-divisions. L'Autriche étant divisée en 9 Länder, chacun d'eux a un Office centrale de la police (*Landespolizikommando*). Chacun de

ceux-ci comprend une Direction de police judiciaire (*Landeskriminalamt*). Les neuf Offices de la police des Länder possèdent eux aussi des départements chargés des dossiers de criminalité économique et financière et de corruption, dont les agents ont reçu une formation spéciale dans ces matières. Au sein des Länder, le personnel des services de police locaux exerce en revanche des compétences générales. Le Service de Renseignement Fédéral de la Police est habilité à donner des directives aux autorités de police régionales et locales. Il doit en outre être informé de toutes les infractions en lien avec la corruption constatées dans les Länder. Le Service de Renseignement Fédéral de la Police est aussi chargé de réprimer la corruption et il organise des séminaires à l'attention du secteur privé.

23. La dotation de la police en budget et en personnel est assurée par le gouvernement (Chancellerie fédérale) et par le ministère des Finances. Tous les inspecteurs chargés de la criminalité économique et de la corruption (relevant des services spécialisés au niveau fédéral ou des Länder) possèdent des connaissances pointues en matière de contrôle des comptes et de législation économique et financière et ont été formés aux enquêtes sur les infractions concernées. La plupart des fonctionnaires de police ont une formation de base en économie et ont assisté à des cours spécialisés, en Autriche et/ou à l'étranger (par exemple au sein du *Bundeskriminalamt* allemand). Les cadres de l'administration policière ont le plus souvent effectué des études d'économie ou de droit. Le directeur du BK et les chefs de départements (y compris au niveau des länder) sont nommés par le ministère de l'Intérieur pour un mandat renouvelable de cinq ans. Dans les Länder, ces nominations sont effectuées en concertation avec le directeur de la police du Land. Comme l'EEG en a été informée sur place, la police autrichienne est perçue comme extrêmement politisée et il arrive que la nomination d'un haut responsable engendre une polémique ouverte relayée par les médias. Les policiers, recrutés sur la base de concours annoncés publiquement, suivent une formation de 21 mois dans les écoles de police avant leur prise de fonctions, formation qui comprend des cours sur les problèmes de corruption.
24. Le Bureau fédéral autrichien des affaires internes (BIA), créé le 31 janvier 2001 par décret du ministre de l'Intérieur, est un organe policier spécialisé dans la lutte contre la corruption et autres crimes ou délits relevant des articles 302 à 313 du Code pénal. Le poste de directeur du BIA, qui relève directement du ministre de l'Intérieur, est assumé d'office par le commissaire du ministère de l'Intérieur pour les politiques anti-corruption. Afin d'assurer une certaine indépendance, le Bureau fédéral des affaires internes ne relève pas comme la plupart des instances répressives du pays de la section II du ministère de l'Intérieur (direction générale de la Sécurité publique), mais de sa section IV (Services et contrôle), ce qui en fait toutefois un élément de la chaîne de commandement du ministère. Il n'est pas dérogé au principe général de subordination tel que défini à l'article 20.1 de la Constitution fédérale, bien que dans la pratique quotidienne, le BIA ne reçoive pas d'instructions concernant les enquêtes qu'il mène. Cependant, lorsque le Bureau traite de problèmes de sécurité, il agit au même titre que la direction générale de la Sécurité publique.
25. La principale mission du BIA est le traitement des plaintes et allégations graves à l'encontre d'employés du ministère de l'Intérieur, ainsi que l'investigation des possibles cas de corruption. Pour cela, le BIA coopère directement avec les parquets et tribunaux compétents. Le BIA mène des enquêtes dans tout le pays. Il a compétence pour recevoir et étudier des plaintes et allégations et pour mener des enquêtes de police de sûreté et de police judiciaire sur les pratiques irrégulières (articles 302 à 313 CP), à conditions que les allégations concernent des employés du ministère de l'Intérieur ou des fonctionnaires régionaux ou municipaux travaillant dans le domaine de la sécurité ou de la police judiciaire. Comme indiqué plus haut (voir le

paragraphe 14), le BIA est aussi activement engagé dans la prévention, la sensibilisation et la coopération internationale.

26. Depuis son instauration par le ministre de l'Intérieur, en janvier 2001, le Bureau fédéral des affaires internes (BIA) a vu ses effectifs augmenter en fonction des besoins. Le BIA emploie des personnes qui ont derrière elles plusieurs années d'enquêtes sur les pratiques irrégulières ou la corruption, possèdent un diplôme de droit ou encore ont accompli des études de troisième cycle dans des domaines relatifs à la lutte contre la corruption. Les employés du BIA doivent connaître la criminalité en col blanc et maîtriser parfaitement le cadre juridique pertinent. Les enquêteurs de police du BIA, issus de tous les secteurs de la police ou de la police judiciaire, participent régulièrement à des formations.

Juges et tribunaux

27. Conformément à la Constitution, le système judiciaire autrichien est unifié et relève du niveau fédéral. On compte quatre degrés de juridictions ordinaires, toutes compétentes en matière pénale, y compris sur les questions de corruption : a) les tribunaux de district, qui connaissent des infractions passibles d'un maximum d'un an d'emprisonnement ou d'une amende allant jusqu'à 360 fois le taux journalier ; b) les tribunaux régionaux des Länder, qui agissent en tant que tribunaux de deuxième instance (avec une commission de trois juges) pour les décisions rendues par les tribunaux de district, et en tant que tribunaux de première instance pour les infractions plus graves (les infractions passibles d'un maximum de cinq ans d'emprisonnement sont traitées par un seul juge, celles passibles d'une peine plus longue le sont par une commission (composée de juges assistés de magistrats non professionnels) ou en présence d'un jury ; c) les cours d'appel et d) la cour suprême.
28. L'Autriche compte à ce jour 141 tribunaux de district et 20 tribunaux régionaux. Les quatre cours d'appel se situent à Vienne (pour Vienne, la Basse-Autriche et le Burgenland), Graz (pour la Styrie et la Carinthie), Linz (pour la Haute-Autriche et Salzbourg) et Innsbruck (pour le Tyrol et le Vorarlberg). Le président de la cour d'appel dirige l'administration judiciaire de tous les tribunaux du Land et il relève, à ce titre, directement du ministre de la Justice.
29. L'article 32 de la loi sur l'organisation des tribunaux fixe des règles générales d'attribution des tâches. Chaque tribunal est tenu de procéder chaque année à cette attribution ; lorsque nécessaire, des pôles spécialisés chargés des affaires de toxicomanie, de délinquance des mineurs, de délinquance sexuelle etc. sont créés. Comme l'EEG en a été informée sur place, ce sont surtout les tribunaux régionaux qui disposent de pôles spécialisés, dont certains dans le domaine de la criminalité économique ; par exemple, le tribunal de première instance de Vienne compte cinq pôles donc l'un, composé de quatre juges, se consacre aux affaires de criminalité économique. Depuis peu, les affaires sont confiées à tel ou tel juge au hasard, par le biais d'un système informatisé (au sein des pôles spécialisés le cas échéant). L'EEG a été informée sur place que certains paramètres pouvaient être ajoutés au système pour éviter que trop d'affaires complexes ne reviennent à la même personne.
30. Il y a environ 1 700 juges professionnels en Autriche. En vertu des articles 87 et 88 de la Constitution (respectivement sur l'indépendance du pouvoir judiciaire et sur la nomination, la révocation, le transfert et la cessation de fonctions des juges), les juges sont indépendants, nommés à vie jusqu'à leur départ à la retraite à 65 ans, et irrévocables (sauf dans les circonstances prévues par la loi – essentiellement pour des raisons disciplinaires – et sur la base d'une décision de justice). Après avoir achevé des études de droit (stage pratique compris), une personne peut demander à devenir « juge candidat » ; elle est alors nommée par le ministre de

la Justice sur proposition du président de la cour d'appel qui a lancé la procédure de recrutement (dont l'annonce doit être publiée). À l'issue de quatre ans de formation professionnelle et d'un examen final, le juge candidat peut demander à pourvoir un poste vacant. Il est alors nommé par le président de la République (qui a délégué cette responsabilité au ministre de la Justice, sauf pour les postes les plus élevés) à partir d'une liste de trois candidats proposée par une commission « interne » (juges de la cour d'appel responsable du recrutement) et acceptée par une commission de juges « externe ». Les juges rencontrés sur place expliquent que le ministre n'est pas tenu de suivre ces propositions, mais que la nomination d'un candidat non proposé doit être justifiée par des critères objectifs (formation, expérience etc.). Les personnes dotées d'une importante expérience professionnelle dans le domaine juridique (avocats etc.) peuvent aussi se porter candidates à la fonction de juge. Une procédure de recrutement et de formation spécifique est alors appliquée, tandis que la procédure de nomination reste la même. Un juge peut être membre d'un parti politique.

31. S'agissant des procédures disciplinaires, toute faute grave commise par un juge d'un tribunal de première ou de deuxième instance est examinée par une cour de discipline. Ce genre de cour est une formation spéciale présente au niveau de chaque cour d'appel. Le parquet général et le procureur général près la Cour suprême conduisent les poursuites en matière disciplinaires. Ils représentent les intérêts de l'Etat en tant employeur et participent à ce titre à l'audience disciplinaire. Les affaires concernant les juges de la cour suprême relèvent d'un conseil spécial établi par la cour suprême elle-même. Pour les manquements légers, le président de la juridiction concernée peut transmettre au juge un rappel de ses devoirs.

Ministère public

32. Comme les autorités administratives, les procureurs autrichiens ne sont pas indépendants : les dispositions constitutionnelles évoquées plus haut ne s'appliquent qu'aux juges. La structure hiérarchique du ministère public correspond largement à celle des tribunaux. Les seize parquets associés aux tribunaux régionaux sont responsables des affaires portées devant ces tribunaux et devant les tribunaux de district. Ils peuvent recevoir des instructions des quatre parquets généraux, rattachés aux cours d'appel, auxquels ils sont subordonnés. Ces quatre parquets généraux dépendent directement du ministère fédéral de la Justice. La situation du procureur général de la cour suprême (*Generalprokurator*) est spécifique : il dépend directement du ministre fédéral de la Justice et ne peut donner d'instructions aux parquets des échelons inférieurs. Il remplit une mission importante, à savoir la protection de l'unité et de la sécurité du droit pénal.
33. Les instructions émanant d'un parquet général ou du ministre fédéral de la Justice ne peuvent être données que par écrit et doivent être motivées. Le ministre fédéral de la Justice est tenu de faire rapport au Parlement des instructions qu'il a émises. Au sein de chaque parquet, le personnel doit se conformer aux instructions (écrites ou orales) du directeur du parquet concerné et ne peut recevoir d'instructions directes du ministre ou du procureur général. Un employé jugeant une instruction contraire à la loi peut demander à ce qu'elle soit donnée par écrit et a le droit d'être déchargé de l'affaire concernée.
34. En général, les affaires sont attribuées aux différents parquets par ordre alphabétique (du nom du prévenu) ou en fonction du lieu où se sont déroulés les faits. Lorsque nécessaire, des pôles spéciaux peuvent être créés pour traiter par exemple de la délinquance des mineurs, des questions militaires, de la toxicomanie etc. (article 6 de la loi sur le ministère public et article 4, paragraphes 2 et 3 du règlement relatif à la mise en œuvre de la loi sur le ministère public). Le parquet général de Vienne, par exemple, comprend entre autres un pôle spécialisé dans la

criminalité économique et un autre en charge du crime organisé. Ce parquet est également compétent sur tout le territoire national en matière de fraude fiscale et de délit d'initié.

35. Comme l'EEG l'a appris sur place, la loi de 2008 portant modification du droit pénal (publiée au Journal officiel le 28 décembre 2007) prévoit entre autres la création d'un Bureau central de répression de la corruption, compétent dans tout le pays pour les infractions relevant de la section 22 du Code pénal (manquements aux fonctions officielles et autres infractions pénales connexes) et de plusieurs autres articles (blanchiment d'argent, crime organisé et associations criminelles) lorsqu'ils sont en lien avec des affaires de corruption. Le nouveau bureau anti-corruption pourra aussi laisser certains dossiers à la charge des juridictions normalement compétentes « si l'affaire n'est pas d'un intérêt public particulier en raison de l'importance de l'infraction ou du rang de la personne accusée ». Bien que la loi modifiant le droit pénal s'applique à compter du 1^{er} janvier 2008, les dispositions concernant le Bureau central de répression de la corruption n'entreront en vigueur que le 1^{er} janvier 2009.
36. En vertu de l'article 18, paragraphes 1 et 2 de la Constitution, le système autrichien de justice pénale repose sur le principe de l'obligation de poursuivre¹¹. Il se caractérise en outre par la constitution de partie civile¹² et par la possibilité de l'abandon des poursuites (« *Diversion*¹³ »).
37. Les procureurs sont initialement recrutés en tant que juges et c'est par la suite, après quelques années d'expérience, qu'ils choisissent d'exercer au parquet (outre les critères à remplir pour exercer la fonction de juge, il faut avoir au moins un an d'expérience pour être nommé procureur, conformément à l'article 12 de la loi sur le ministère public). Au moment de la visite, l'Autriche comptait entre 190 et 210 procureurs. Parallèlement à l'entrée en vigueur du nouveau Code de procédure pénale (*Strafprozeßordnung*, ci-après « CPP »), le 1^{er} janvier 2008, la dotation en personnel des parquets a augmenté d'environ 50% (au lieu des 35 % prévus à l'époque de la visite) ; le pays compte donc 330 procureurs à l'heure actuelle. Les modalités de nomination des procureurs sont assez semblables à celles appliquées aux juges. Au moment de la visite, les procureurs étaient soumis aux mêmes mesures disciplinaires que les autres fonctionnaires¹⁴. Un procureur peut être membre d'un parti politique.

¹¹ Les exceptions à ce principe tiennent à des raisons de procédure. Elles s'appliquent lorsque le procureur conclut que les poursuites ne serviront pas les objectifs de la justice pénale ; par exemple, si le prévenu est accusé de plusieurs infractions – le procureur peut alors renoncer à poursuivre une infraction susceptible de n'avoir que peu ou pas de répercussions sur la peine, ou encore lorsque le prévenu doit être extradé et que la peine qu'il encourt en Autriche est insignifiante au regard des accusations qui seront portées contre lui à l'étranger (article 192 paragraphe 1, alinéas 1 et 2 du Code de procédure pénale (CPP) ; anciennement, article 34, paragraphes 2.1 et 2.2).

¹² Conformément à l'article 67 paragraphes 1 et 2 du CPP (anciennement, article 47, paragraphe 1 CPP), quiconque estime avoir subi un préjudice du fait d'une infraction peut demander compensation dans le cadre de la procédure pénale, sauf s'il/elle a déjà obtenu une ordonnance d'exécution ou si le procès est déjà clos. Le/la plaignant(e) ne devient pas automatiquement partie au procès (outre le fait d'être probablement l'un des témoins), mais doit notifier le tribunal de sa plainte, acquérant ainsi le statut de « *Privatbeteiligter* » (que l'on pourrait traduire par « partie civile supplémentaire »). Si le procureur décide, soit de clore l'affaire sans condamnation, soit de ne pas rouvrir le dossier après condamnation, le *Privatbeteiligter* peut relancer les poursuites en tant que « *Subsidiarankläger* » (« accusateur subsidiaire »).

¹³ Conformément aux articles 198 et suivants du CPP (anciennement, articles 90a et suiv. CPP) [et à l'article 35 de la loi sur les stupéfiants (*Suchtmittelgesetz*)], les poursuites formelles (inculpation suivie d'un procès, éventuellement d'une condamnation) peuvent être remplacées par des sanctions alternatives. Le procureur n'est pas libre de décider du caractère formel ou informel des poursuites : il doit appliquer, lorsque les conditions requises sont réunies, les articles 198 et suivants du Code de procédure pénale. Aux termes de l'article 198 CPP, les poursuites formelles ne peuvent être abandonnées que si, notamment, elles ne semblent pas nécessaires pour empêcher le suspect de commettre d'autres infractions ou pour empêcher des tiers de commettre des infractions, ou si la culpabilité de l'auteur ne peut être considérée comme « lourde ».

¹⁴ A la suite de changements apportés le 1^{er} janvier 2008 aux règles statutaires, les procureurs sont à présent soumis aux mêmes règles disciplinaires que les juges.

Poursuites pénales, expertise, moyens, techniques d'investigation spéciales, protection des témoins, secret bancaire et secret professionnel

38. En Autriche, à la différence des systèmes où la procédure est (purement) accusatoire, c'est au tribunal qu'il revient d'établir la vérité. Le tribunal doit réunir toutes les informations relatives à l'affaire, qu'elles soient à la charge ou à la décharge du prévenu (conformément à l'article 3 paragraphe 1 CPP, ce principe s'applique aussi bien au procureur qu'à toutes les autres autorités intervenant dans les poursuites pénales).
39. Avec la réforme qui entre en vigueur le 1^{er} janvier 2008, le parquet sera seul chargé de l'enquête préliminaire. Au moment de la visite sur place, policiers et procureurs se partageaient cette responsabilité, ce qui signifiait par exemple que les premiers pouvaient mener leurs propres investigations et retenir les informations pendant quelques mois avant de les porter à la connaissance des seconds. Les discussions sur place ont montré que le système judiciaire autrichien comprenait également des juges d'instruction (chargés des affaires complexes appelant des mesures d'investigation et de coercition) ; mais d'après les informations de l'EEG, ces juges ne traitent presque jamais des infractions liées à la corruption. Cela étant, avec les modifications du Code de procédure pénale, le procureur aura l'entière responsabilité des opérations et le rôle du juge d'instruction se limitera à l'autorisation et au contrôle des mesures coercitives.
40. Le Bureau fédéral des affaires internes (BIA) du ministère de l'Intérieur coopère directement avec le parquet compétent. Sur demande, il peut également enquêter sur des affaires de corruption extérieures au ministère, issues par exemple d'autres branches de l'administration. Le procureur compétent peut alors solliciter l'aide des forces investigatrices du BIA. Ce n'est cependant pas toujours le cas, bien que le BIA intervienne de plus en plus à mesure que les procureurs se familiarisent avec son rôle. Les procureurs sont libres, et le resteront lorsque le Bureau central de répression de la corruption aura été mis en place, de choisir s'ils souhaitent confier au BIA ou aux forces de police pénale « normales » (dont les brigades spécialisées dans la criminalité économique) les enquêtes policières sur les faits de corruption extérieurs au ministère de l'Intérieur ou commis par des forces de sécurité des *Länder* ou des communes. Pour les investigations financières, le soutien du *Bundeskriminalamt* est nécessaire dans tous les cas, puisque le BIA ne dispose pas d'employés ou de services spécialisés en matière financière. Au sein des forces de police généralistes, les forces de police locales peuvent transférer les affaires graves à la brigade financière.
41. Si un juge ou procureur se voit assigner une affaire d'une ampleur ou d'une complexité exceptionnelle, il peut être déchargé de sa charge de travail habituelle pour se concentrer sur cette affaire. Conformément à l'article 126 du Code de procédure pénale (anciennement, articles 118 et 118a, paragraphe 1), le tribunal ou le procureur compétent peut désigner un expert si des connaissances supplémentaires sont nécessaires (en matière de finances, de contrôle des comptes etc.). L'expert désigné s'acquitte de sa tâche sur la base du mandat qui lui a été confié par le tribunal ou le procureur.
42. La prescription est réglementée par l'article 57 du Code pénal, qui prévoit entre autres que le délai de prescription court à partir du moment où l'activité ou le comportement passible de sanctions a cessé. Le délai de prescription est fixé comme suit : « a) vingt ans, si les faits sont passibles d'une peine d'emprisonnement de plus de dix ans, perpétuité exclue ; b) dix ans, si les faits sont passibles d'une peine d'emprisonnement de plus de cinq ans et d'un maximum de dix ans ; c) cinq ans, si les faits sont passibles d'une peine d'emprisonnement de plus d'un an et d'un maximum de cinq ans ; d) trois ans, si les faits sont passibles d'une peine

d'emprisonnement de plus de six mois et d'un maximum d'un an ; e) un an, si les faits sont passibles d'un maximum de six mois d'emprisonnement ou d'une amende. La prescription d'une infraction exclut également toute confiscation des profits, expropriation ou mesure préventive ». Compte tenu de la classification ci-dessus, les faits de corruption relevant des articles 303 à 308 CP sont la plupart du temps prescrits au bout de trois ou cinq ans.

43. L'article 20.3 de la Constitution fédérale autrichienne prévoit la confidentialité des procédures pénales, laquelle s'applique aux enquêteurs, aux procureurs et aux juges. Les contrevenants encourent jusqu'à trois ans de privation de liberté (art. 310.1 CP).
44. L'accès aux données bancaires est réglementé par le Code de procédure pénale (article 116, anciennement article 145a) et la Loi sur les banques (article 38). L'EEG a été informée sur place que la police (à l'exception de la Cellule de Renseignement Financier lorsqu'elle opère dans le cadre du dispositif de prévention du blanchiment¹⁵) doit demander au procureur de solliciter la délivrance d'un mandat de la part du juge mais les informations bancaires ne peuvent être obtenues par un juge ou un procureur que si une procédure judiciaire devant les tribunaux a déjà été ouverte¹⁶. Par ailleurs, le secret bancaire ne peut être levé pour les délits passibles d'une peine d'emprisonnement maximale inférieure à un an de prison (ce qui est en particulier le cas de la corruption active au titre de l'article 307 para.2 CP). S'agissant des autres informations financières, qui ne tombent pas sous le coup du secret bancaire, les sociétés financières doivent fournir toute information pertinente à la Cellule de Renseignement Financier, au procureur et aux tribunaux dans le cadre de procédures ou d'enquêtes judiciaires (sur la base d'un mandat du juge), ainsi qu'aux autorités fiscales, à l'Autorité des marchés financiers et à la Banque Nationale lorsque celles-ci agissent en tant qu'organes de surveillance prudentielle.
45. Au moment de la visite sur place, les techniques d'investigation spéciales se limitaient au contrôle des flux de communications et à l'interception de communications (réglementés par les articles 134 paragraphes 2 et 3, et 135 paragraphe 2 et 3 du Code de procédure pénale¹⁷; anciennement, les articles 149a à 149c), applicables par analogie à l'interception du courrier électronique et à la surveillance des données transmises par informatique en vertu de l'article 92.3 de la loi sur les télécommunications. La loi portant modification du Code de procédure pénale entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008 a ajouté d'autres techniques d'investigation à la législation autrichienne : l'observation, l'investigation secrète et les pseudo-achats (réglementées par les nouveaux articles 129 à 136 CPP).
46. Il n'existe pas en Autriche de mesures de protection spécifiques (dispositions relatives aux témoins à charge, protection des témoins etc.) susceptibles d'encourager certaines personnes à coopérer avec la justice. Les négociations au niveau de la défense, en particulier au sens où le parquet accepte d'abandonner une accusation plus grave si le prévenu est prêt à avouer une infraction plus légère, sont interdites car elles enfreindraient les principes fondamentaux que sont

¹⁵ Les échanges d'informations bancaires entre CRF dans des affaires concrètes requièrent, en vertu du droit autrichien, une demande d'entraide.

¹⁶ Les autorités autrichiennes ont indiqué qu'après la visite, cette exigence avait été assouplie.

¹⁷ L'interception des télécommunications est autorisée s'il est plausible qu'elle permettra d'élucider un acte intentionnel passible d'une peine d'emprisonnement de plus de six mois et si le propriétaire de la ligne concernée consent expressément à la surveillance. La surveillance des télécommunications (art. 135 para.2, anciennement art. 149a.1, sous-paragraphe 1, alinéas a et b CPP) est autorisée s'il est plausible qu'elle permettra d'élucider un acte intentionnel passible d'une peine d'emprisonnement de plus d'un an et d'obtenir des données relatives au suspect. L'interception des télécommunications (art. 135 para.3, anciennement art. 149a1, sous-paragraphe 1, al. c CPP) est également autorisée si elle semble nécessaire pour élucider un acte intentionnel passible d'une peine d'emprisonnement de plus d'un an et si, soit le propriétaire de la ligne est fortement soupçonné d'être lui-même l'auteur de l'acte, soit il y a des raisons de penser qu'une personne fortement soupçonnée utilisera la ligne ou s'y connectera.

l'indépendance de l'enquête et la légalité (*Grundsatz der amtswegigen Wahrheitserforschung*). Conformément à l'article 34 du Code pénal, au moment de fixer la peine, le tribunal peut considérer d'éventuels aveux comme une circonstance atténuante.

Autres autorités

47. Le ministère des Finances possède lui aussi un Bureau des affaires internes (BIA-BMF), analogue à celui du ministère de l'Intérieur. Il a été créé en 2002, devant le constat que le département d'inspection du ministère était mal adapté pour répondre aux manquements et actes de corruption commis par les personnes travaillant pour les autorités fédérales dans tout le pays (services fédéraux des impôts et des finances, douanes etc.). Le BIA-BMF est chargé du contrôle d'un total de 12 000 employés mais n'a pas de pouvoirs d'investigation, si bien qu'il doit se tourner vers les forces régulières de police lorsqu'une enquête s'avère nécessaire. 51 enquêtes ont été menées en 2006 (la plupart pour vol ou abus de confiance, en vertu de l'art. 302 CP) ; elles ont abouti à 12 condamnations et à la confiscation de biens d'un montant total de 1,8 million d'euros. Les infractions de corruption constatées par le Bureau concernent avant tout les services des douanes, mais des problèmes ont également été détectés au sein des services fiscaux en lien avec l'inspection d'entreprises. Le BIA-BMF organise également des séminaires de formation, notamment sur la déontologie, auxquels tous les employés sont obligés d'assister.
48. Comme indiqué précédemment, au sein de son Unité pour la criminalité financière et économique, le Service de Renseignement Fédéral de la Police (*Bundeskriminalamt*) comprend une brigade spécialisée dans les affaires de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme (*Geldwäschemeldestelle*). Celle-ci agit en tant que Cellule de Renseignement Financier (CRF) pour l'Autriche et elle est à ce titre chargée de recevoir et d'analyser les déclarations de transactions suspectes provenant du secteur financier et d'autres entités.

b. Analyse

49. Dans l'ensemble, la police et le parquet sont perçus comme insuffisamment indépendants et/ou fortement politisés. L'écho médiatique rencontré par certaines affaires ces dernières années a apparemment accru cette perception. Comme l'EEG l'a également appris, bien que l'influence du « *Proporzsystem*¹⁸ » ne soit pas aussi forte qu'elle a pu l'être par le passé, les soutiens politiques peuvent toujours contribuer à accélérer la carrière d'un procureur, d'un policier ou, dans une moindre mesure, d'un juge aux dépens d'un collègue plus actif et efficace mais n'étant pas de la « bonne couleur politique ».
50. L'EEG estime que les modifications apportées au Code de procédure pénale en 2008 – dont le contrôle accordé aux procureurs sur l'ensemble de l'enquête de police – sont susceptibles d'apporter quelques garanties contre la politisation et autres formes de partialité du travail de la police.

Tribunaux et instances chargées des enquêtes et des poursuites (indépendance, spécialisation, moyens)

51. Il ressort des entretiens de l'EEG avec des membres du Bureau des affaires internes du ministère de l'Intérieur (BIA) que cet organisme tend à jouer un rôle décisif dans la lutte contre la corruption en Autriche. Il s'engage activement dans la promotion par l'Autriche des initiatives anti-corruption sur le plan international. L'EEG estime que le BIA dispose du potentiel nécessaire

¹⁸ Accord informel entre partis politiques qui veut que les fonctionnaires de l'administration et des services de l'État soient nommés en fonction du poids politique de chaque parti. Il a eu par le passé d'importantes conséquences sur l'appartenance politique des agents de la fonction publique.

pour jouer un rôle significatif dans la lutte contre la corruption. Des mesures ont été prises pour le rendre relativement indépendant, puisqu'il relève directement du ministre de l'Intérieur. C'est d'autant plus important que, comme signalé ci-dessus, la police est perçue comme une institution politisée. Le BIA reste cependant vulnérable en lui-même : la loi n'exclut pas l'éventualité que le ministre lui ordonne d'abandonner un dossier et d'après les informations recueillies par l'EEG, lorsque le BIA s'est penché pour la première fois sur une affaire importante, il a été menacé d'un audit interne.

52. Les compétences du BIA semblent plus larges que ne le laissent penser son nom (« affaires internes ») et le fait qu'il relève du ministère de l'Intérieur. Selon certains interlocuteurs de l'EEG, il peut intervenir dans toutes les affaires de corruption où sont impliqués des agents publics, employés ou non par un service relevant du ministère de l'Intérieur. À d'autres occasions, il a été affirmé que le BIA pouvait même traiter des affaires de corruption privées ou toute autre infraction, puisqu'il conserve les compétences qui échoient habituellement à un organe de police. Il semble aussi que le BIA jouisse d'une sorte de « compétence prioritaire » sur certaines affaires et qu'il puisse choisir de laisser un dossier aux forces de police « normales » lorsque ce dossier ne présente pas d'intérêt ou de niveau de complexité / sensibilité particulier. L'EEG se félicite vivement de l'existence du BIA et de l'ambition de cette institution. L'ampleur de ses attributions et de son champ d'action géographique lui permet de traiter directement des affaires qui pourraient être sensibles (ou perçues comme telles) au niveau local, et sa structure lui garantit dans une certaine mesure une plus grande indépendance qu'aux forces de police classiques. Un degré raisonnable de compétences communes peut en outre s'avérer bénéfique dans le contexte de politisation constaté dans le pays. Cependant, de nombreuses institutions ne partagent pas les positions du BIA et l'EEG n'a pu que conclure que les attributions de cet organisme, bien qu'il ait été créé en 2001, n'était pas pleinement claires et acceptées. Le BIA ne peut pourtant jouer son rôle que s'il est non seulement connu, mais aussi reconnu par les autres organes d'investigation. En outre, l'absence de législation claire et de coordination des compétences entre les différentes forces de police concernant les affaires de corruption pose un problème majeur. Une grande responsabilité repose en fait sur le procureur compétent, puisqu'il peut décider des forces de police qui seront chargées des enquêtes dans une affaire donnée.
53. Dans tous les cas, le BIA dépend beaucoup de la coopération avec d'autres organes de police, puisqu'il ne peut enquêter lui-même sur les aspects financiers de la corruption. Par ailleurs, bien qu'il doive en théorie être informé de l'issue des affaires qu'il a confiées à un procureur ou déferées à un tribunal, il semble que le BIA ne reçoive pas ces retours d'informations dans la pratique, et il n'existe pas de chiffres disponibles sur le nombre d'affaires transférées par le BIA ayant abouti à une condamnation.
54. À la lumière des remarques ci-dessus, l'EEG recommande **a) de clarifier les compétences et rôles respectifs du Bureau des affaires internes du ministère de l'Intérieur (BIA) et des autres organes de police en matière d'enquête sur les affaires de corruption, en confirmant le rôle central du BIA ; b) d'améliorer la coordination entre les différents organes de police chargés d'enquêter sur les cas de corruption, ainsi qu'entre le BIA et les services du parquet.**
55. Les discussions sur place ont montré que les brigades de police chargées de la criminalité économique (dont la corruption relève souvent), et plus encore celles spécialisées dans les investigations financières, devaient parfois travailler avec de faibles effectifs. Il s'agit d'un point important puisqu'au yeux des procureurs, les enquêtes financières et l'examen des produits du crime relèvent en priorité des organes de police classiques travaillant dans ces domaines, notamment la brigade de criminalité économique du *Bundeskriminalamt* (Service de

Renseignement Fédéral de la Police) et les unités analogues au niveau des *Länder*. La situation est aggravée par l'accès limité de la police aux informations financières (voir le paragraphe 59 ci-après). Ces facteurs pourraient expliquer pourquoi, malgré l'existence d'agents spécialisés dans la recherche des produits du crime, les efforts dans ce domaine précis sont jusqu'ici restés modestes. Le parquet ne peut compenser cette insuffisance puisqu'il manque lui-même de personnel – point qui devrait être résolu en 2008 par l'augmentation prévue du nombre de procureurs. Ainsi, bien que la police ait en pratique une grande responsabilité dans la lutte contre la corruption, il semble qu'elle soit mal préparée à cette tâche et à la conduite d'investigations financières, pourtant très importantes pour localiser les produits du crime ou comprendre certains flux financiers et certaines relations entre des suspects/personnes morales. L'EEG recommande donc **d'accroître les moyens en personnel de la police, et en particulier des unités chargées des enquêtes sur la corruption et les produits du crime.**

56. La question du parquet semble particulièrement source de polémiques à l'heure actuelle. Des représentants de l'État, mais aussi des universitaires, des membres d'ONG et des journalistes ont admis que des progrès pouvaient être réalisés concernant la situation du parquet : en effet, son organisation hiérarchique et le pouvoir d'émettre des instructions dont il dispose (quelques rectifications étant prévues sur ce point¹⁹) ne sont pas contrebalancés par des garanties suffisantes, notamment au regard des procédures disciplinaires²⁰. Il semble qu'une forte pression pèse sur les procureurs, tenus d'obtenir des résultats bien qu'ils ne disposent pas toujours des moyens, des soutiens ou de l'expérience nécessaires pour traiter des affaires dont certaines²¹ devraient dans l'idéal échoir à des procureurs spécialisés et plus expérimentés, assistés lorsque nécessaire par une équipe de collaborateurs. En général, la plupart des interlocuteurs ont reconnu que la profession de procureur n'était pas très attractive à l'heure actuelle. Des projets en cours visent à remédier à cette situation et à modifier l'image de la profession, en particulier en rapprochant le statut des procureurs de celui des juges ; la procédure de nomination pourrait être modifiée et assortie de plus amples garanties formelles d'indépendance. Les autorités prévoient également d'augmenter significativement le nombre de procureurs. Étant donné l'image actuelle des services du parquet, l'EEG ne peut qu'approuver ces initiatives. En particulier, il pourrait être judicieux d'envisager la création d'un ou plusieurs organe(s) spécialisé(s) (semblable(s) aux Hauts conseils judiciaires déjà en place dans de nombreux pays) qui serait responsable(s) des différents aspects du recrutement et de l'avancement de l'ensemble des juges / procureurs, y compris la promotion de politiques de gestion fondées sur le mérite) : comme l'EEG en a été informée, il arrive que les juges profitent eux aussi de soutiens politiques pour accélérer leur carrière et s'agissant du processus de sélection, le Président et le ministre de la Justice ont encore la possibilité de nommer juge une personne ne figurant pas parmi les trois candidats proposés par les commissions de sélection ; compte tenu du fait que les juges (comme les procureurs) peuvent être membres d'un parti politique, leur processus de recrutement peut facilement être perçu comme faisant l'objet d'influences politiques. À la lumière de ce qui précède, l'EEG recommande **a) de poursuivre la réforme du statut des procureurs pour le rapprocher de celui des juges ; b) d'envisager la création d'un ou plusieurs organe(s) spécialisé(s) en charge de la sélection, de la formation, de la nomination, de l'évolution des carrières et du régime disciplinaire des juges et des procureurs.**

¹⁹ Depuis l'entrée en vigueur de la réforme de la procédure pénale (1^{er} janvier 2008), les instructions du parquet général (*Oberstaatsanwaltschaft*) et du ministère de la Justice doivent être données exclusivement par écrit, accompagnées des raisons qui les motivent et fondées sur une base juridique. Elles doivent être ajoutées au dossier de procédure.

²⁰ La situation a changé au 1^{er} janvier 2008 et les procureurs sont dorénavant soumis aux mêmes mécanismes disciplinaires que les juges.

²¹ Parmi les exemples récents cités par les interlocuteurs de l'EEG, on peut retenir celui d'un jeune procureur, disposant de peu de connaissances / soutiens spécialisés, qui s'est trouvé chargé d'un dossier complexe et très suivi par les médias impliquant plusieurs personnalités et entreprises importantes.

57. À Vienne, des membres du parquet général ont expliqué à l'EEG qu'en-dehors de la capitale, le degré de spécialisation sur la criminalité économique et les formes complexes de corruption était très limité, bien qu'il soit difficile d'obtenir un aperçu complet de la situation²². Au cours de la discussion, même les membres du pôle viennois spécialisé dans la criminalité économique et le crime organisé ont reconnu qu'en pratique, leur culture dans ces domaines était parfois limitée et qu'aucune formation ou expérience spéciale n'était requise pour travailler dans les pôles spécialisés. Les formations sur la criminalité économique actuellement disponibles sont insuffisantes et il n'est pas obligatoire d'y assister. L'embauche d'experts extérieurs doit être financée sur le budget des services concernés. Dans ce contexte, l'EEG a relevé avec intérêt la création, prévue pour le 1^{er} janvier 2009, d'un Bureau spécialisé du parquet chargé de couvrir un large éventail d'affaires de corruption, habilité à intervenir dans tout le pays et possédant des antennes à Innsbruck, Linz et Graz. Les amendements juridiques nécessaires à la création de ce bureau spécial ont été adoptés par le Parlement et publiés au Journal officiel après la visite sur place. L'EEG salue cette amélioration. Elle note également que les nouvelles règles en matière d'instructions s'appliqueront aussi à ce bureau spécial du parquet ; d'après les informations de l'EEG, le projet initial du ministère de la Justice excluait la possibilité que ce ministère ne donne des instructions au bureau spécial dans des affaires individuelles. Cette proposition n'a cependant pas remporté le soutien politique nécessaire pour figurer dans le projet de loi. Dans sa première phase de fonctionnement, le bureau se composera de cinq procureurs et d'un total de vingt-cinq collaborateurs dont des spécialistes tels que comptables, économistes et informaticiens. Cette approche multidisciplinaire, nouvelle dans l'histoire du parquet autrichien, est bien sûr à saluer. Cependant, même en prévoyant de déléguer les affaires les plus simples au parquet ordinaire, les ressources initiales prévues semblent minimales. Les autorités autrichiennes ont en outre affirmé à l'EEG que les ressources budgétaires permettant de recruter le personnel prévu n'étaient pas encore garanties. De l'avis de l'EEG, il est de la plus haute importance que le Bureau central de répression de la corruption puisse compter, lorsqu'il entrera en fonctions, sur des ressources humaines et matérielles suffisantes pour pouvoir traiter avec efficacité des affaires de corruption importantes et complexes. L'EEG recommande donc **de veiller à ce que le bureau spécial du parquet pour la corruption commence bien à fonctionner, début 2009, avec les ressources prévues, et à ce que l'adéquation de ces ressources fasse l'objet d'une évaluation à l'issue de sa période initiale de fonctionnement.**
58. La situation générale concernant la profession de juge semble satisfaisante. Les moyens humains et matériels seraient en général suffisants pour traiter la charge de travail actuelle. Les salaires sont considérés comme appropriés : après cinq ans de service, les juges (et les procureurs) touchent environ 2 500 euros nets par mois. Les juges ont accès à des formations sur différents sujets et peuvent faire appel à des experts indépendants dans le cadre des procédures lorsque nécessaire. Cependant, certains juges rencontrés par l'EEG ont reconnu qu'il fallait environ un an et demi pour acquérir les connaissances de base nécessaires pour traiter une affaire de nature économique / financière ou une affaire complexe de corruption et que les formations sur ce thème pouvaient être améliorées. L'EEG partage ce point de vue, compte tenu de la nature inquisitoire des procédures et du fait que le degré de spécialisation des juges des juridictions les moins élevées est considéré comme assez faible. En conséquence, l'EEG recommande **d'offrir de plus amples possibilités de formation aux juges, dont ceux des juridictions les moins élevées, dans les domaines particulièrement importants pour traiter les affaires de corruption.**

²² L'EEG s'est entendu dire qu'il n'y avait « de personnel pouvant être considéré comme spécialisé dans la criminalité économique que dans un ou deux bureaux, à Graz ou à Linz peut-être ».

Déroulement des enquêtes et pouvoirs spécifiques dans ce cadre (accès aux informations financières et autres, techniques d'investigation, délais de prescription, protection des témoins et autres mesures similaires)

59. Il s'avère malaisé pour la police d'accéder aux informations bancaires et financières en général, alors même qu'elle joue un rôle important dans les investigations financières et dans la recherche des biens d'une personne (éventuellement issus d'actes répréhensibles). Comme indiqué à la partie descriptive (voir paragraphe 44), le secret bancaire ne peut être levé dans le cadre des enquêtes portant sur des infractions passibles d'une peine maximale inférieure à un an d'emprisonnement (ce qui peut concerner des infractions de corruption). L'EEG a également été informée sur place qu'il était arrivé que les autorités fiscales refusent de fournir les informations requises et qu'il n'était possible d'accéder aux données fiscales que quand elles constituaient la seule manière d'obtenir des informations dans le cadre d'une enquête pénale. Pour les autres sources d'informations financières (courtiers ou compagnies d'assurances par exemple), la police doit passer par l'intermédiaire de l'Autorité des marchés financiers. L'EEG considère qu'il existe un réel besoin d'améliorer l'accès aux informations financières dans le contexte des enquêtes de corruption ; elle recommande de ce fait **de réexaminer les conditions d'accès et d'échange pour ce qui est des informations importantes dans le cadre des enquêtes de corruption, et en particulier d'envisager de lever le secret bancaire pour les infractions liées à la corruption passibles d'une peine maximale inférieure à un an d'emprisonnement.**
60. Au moment de la visite sur place, les pouvoirs d'investigation se limitaient à l'interception des communications. Cette technique est réglementée, selon l'EEG, d'une façon assez inhabituelle : la permission de l'interlocuteur de la personne ciblée est parfois requise. Ce n'est toutefois pas le cas pour les actes de corruption les plus graves. L'EEG se félicite que de nouvelles techniques – telles que l'observation, les opérations sous couverture et les « pseudo-achats » – aient été introduites après la visite et qu'elles soient également applicables aux affaires de corruption (à l'exception des infractions passibles des peines les plus légères). En temps voulu, il conviendra de familiariser les professionnels appelés à traiter des infractions de corruption (entre autres) avec les nouvelles possibilités offertes par ces moyens d'investigation supplémentaires. Dans l'immédiat, il est recommandé **de s'assurer que les nouvelles techniques spéciales d'enquête soient utilisables à l'égard de tous les cas graves de corruption, avec les garanties des droits fondamentaux qui s'imposent.**
61. Comme indiqué dans la partie descriptive du présent rapport, il n'existe pas en Autriche de mesures de protection spécifiques susceptibles d'encourager un témoin important à coopérer avec la justice ; cependant, les professionnels rencontrés au cours de la visite étaient satisfaits de la situation actuelle.

III. ÉTENDUE ET PORTÉE DES IMMUNITÉS PAR RAPPORT AUX POURSUITES

a. Description de la situation

62. Comme dans la plupart des systèmes juridiques nationaux, deux sortes d'immunité existent en droit autrichien : la non-responsabilité pour les votes et opinions exprimés dans le cadre de leurs fonctions (liberté de parole), et l'inviolabilité (en particulier à l'égard des arrestations). Le second type d'immunité, le plus pertinent dans le contexte du présent rapport, s'applique à quatre catégories d'agents publics. Tout d'abord, le Président Fédéral : en vertu de l'article 63 de la Constitution, le Président ne peut faire l'objet de poursuites qu'avec le consentement de l'Assemblée Fédérale (*Bundesversammlung*), qui réunit les membres des deux chambres

parlementaires. Les membres du Conseil fédéral (*Bundesrat*), du Conseil national (*Nationalrat*) et des parlements des *Länder* (*Landrat*) jouissent de la même immunité en vertu des dispositions (renvoyant parfois les uns aux autres) de la Constitution fédérale (art. 57, 58 et 96(1)) et des constitutions des différents *Länder*.

63. Les parlementaires ne peuvent être mis en état d'arrestation, pour une infraction, qu'avec l'accord du parlement dont ils font partis ; cette décision de l'assemblée concernée est prise à la majorité simple. Ceci ne s'applique pas en cas de prise en flagrant délit ; toutefois, même dans ce cas, le parlement (ou la commission compétente lorsque cela se produit hors session) permanente) peut demander que le parlementaire soit remis en liberté ou que les poursuites soient interrompues. L'accord parlementaire est également nécessaire pour procéder à des perquisitions.
64. Dans tous les autres cas les poursuites à l'encontre d'un parlementaire, au motif qu'il/elle a commis une infraction, peuvent être engagées sans accord du Parlement lorsqu'il est évident que l'infraction n'est pas liée aux activités politiques du parlementaire. En principe, il revient aux instances chargées de l'enquête ou des poursuites d'apprécier cette question ; cependant, si l'intéressé ou un tiers des membres de la commission permanente le demande, l'autorité d'enquête ou de poursuite doit demander au Parlement de se prononcer. Dans l'attente de cette décision du Parlement, toute mesure procédurale doit cesser ou être interrompue.
65. Dans les divers cas vus ci-dessus, le consentement est considéré comme donné dès lors que le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de 8 semaines sur la demande des autorités. Si le Parlement donne son aval, les poursuites peuvent être continuées ; sinon ; elles doivent cesser.
66. En vertu de l'article 143 de la Constitution fédérale, des poursuites pénales pour des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions peuvent être engagées devant la Cour constitutionnelle à l'encontre de membres de gouvernement de niveau fédéral ou régional.
67. Il n'existe pas de statistiques générales concernant le nombre de poursuites à l'encontre de personnes jouissant d'une immunité et le nombre de cas où l'immunité a été levée, pour des allégations de corruption ou d'autres infractions.

b. Analyse

68. La catégorie de personnes bénéficiant de l'immunité se limite au Président fédéral et aux membres des parlements de niveau national ou des *Länder*. Les membres du gouvernement fédéral ne jouissent pas de l'immunité. Le nombre de personnes protégées est donc raisonnablement faible. Le cadre juridique et l'étendue des immunités en Autriche ne semblent pas constituer un obstacle à l'enquête et aux poursuites en cas de corruption. En outre, le délai de huit semaines accordé aux assemblées pour se prononcer semble approprié, sachant que la décision peut être prise plus rapidement s'il s'agit d'une question urgente et qu'en cas de flagrant délit, la personne peut être arrêtée sans le consentement préalable de l'assemblée.
69. La pratique du Parlement fédéral, selon ce qui a été expliqué à l'EEG, a évolué au fil des ans : il était autrefois difficile de poursuivre un parlementaire pour quoi que ce soit, même pour une infraction au code de la route par exemple. Bien que la protection par l'immunité ait progressivement diminué dans la pratique, il semble que le concept d'« actes liés aux fonctions officielles » soit encore pris dans un sens très large. Dans une affaire récente par exemple (27 septembre 2007), la commission des immunités du Conseil national a été confrontée à une

tentative présumée de trafic d'influence et d'incitation à l'abus de pouvoir (articles 12, 15, 302.1 et 308 du Code pénal). Dans son rapport, elle affirme qu'il existe un lien entre l'acte incriminé et les activités politiques du membre du Parlement autrichien dont le tribunal régional de Vienne demandait la levée de l'immunité. Décision a donc été prise de maintenir l'immunité du parlementaire en question. Il s'agit là d'une affaire préoccupante. L'abus de pouvoir (article 302 CP) et le trafic d'influence (article 308) constituent les deux uniques infractions de corruption pour lesquelles les membres du parlement fédéral peuvent être tenus responsables conformément au droit pénal actuel. Les cas de trafic d'influence, principalement, sont susceptibles d'être souvent liés à l'activité politique du parlementaire. L'EEG a appris que le rapport de la commission parlementaire ayant examiné la demande ne donnait aucune précision sur les faits, ni sur le degré de gravité de l'affaire. Aucune explication n'est non plus fournie pour justifier la décision prise.

70. En outre, il semble qu'il puisse être difficile, y compris pour les autorités à l'origine des poursuites, de déterminer si l'infraction alléguée est liée ou non à des fonctions officielles : dans une affaire portée à la connaissance de l'EEG, par exemple, il s'est écoulé presque un an avant que le parquet ne décide s'il allait engager des poursuites d'office ou demander la levée de l'immunité. Aucune orientation générale n'étant disponible, les décisions en matière d'immunité reposent toujours sur un examen mené au cas par cas par les parlementaires. Des directives claires seraient certainement très utiles pour éviter de mauvais usages des immunités dans la pratique, et l'Autriche contribuerait également à préserver la confiance des citoyens envers ses institutions si elle adoptait des mesures supplémentaires pour clarifier l'étendue des immunités parlementaires. L'EEG recommande par conséquent **a) d'adopter des directives énonçant des critères spécifiques et objectifs à appliquer pour déterminer si un acte est lié aux fonctions officielles d'un parlementaire, et donc si l'immunité d'un tel parlementaire s'applique et peut être levée ; b) de veiller à ce que ces directives répondent aux besoins de la lutte contre la corruption ; et c) de faire en sorte que les commissions parlementaires compétentes au niveau fédéral ou des Länder motivent leur décision quant à la levée ou au maintien de l'immunité dans une affaire donnée.**

IV. PRODUITS DE LA CORRUPTION

a. Description de la situation

Confiscation et autres formes de privation des instruments et des produits du crime

71. Les autorités autrichiennes indiquent que les principales dispositions dans ce domaine figurent à l'article 20 du Code pénal (*Strafgesetzbuch*, CP), intitulé « Prélèvement des profits illicites ». Aux termes des paragraphes 1 et 2, « Toute personne qui a commis un acte répréhensible et en a tiré un avantage pécuniaire, ou qui a reçu des avantages pécuniaires pour avoir commis un tel acte, doit verser une amende d'un montant égal à celui des profits illicites ainsi acquis. Si le montant des profits ne peut être établi ou ne peut l'être qu'au prix de dépenses disproportionnées, le tribunal fixe la somme à confisquer selon sa propre conviction. Si l'auteur des faits a commis des crimes (art. 17) de manière constante ou répétée et en a tiré ou reçu des avantages pécuniaires, et s'il a acquis dans le même temps d'autres profits très probablement issus d'autres crimes de même nature et dont l'origine licite ne peut être établie de façon plausible, ces profits sont également à prendre en compte au moment de déterminer le montant de l'amende ». Les paragraphes 3 à 6 réglementent plus en détail les situations impliquant une association criminelle ou un groupe terroriste, celles où d'autres personnes que l'auteur de l'infraction se sont enrichies (les dispositions de l'article 20 s'appliquent également à ces tierces personnes), ainsi que la marche à suivre si l'auteur de l'infraction est décédé (les mesures

s'appliquent aux héritiers si les profits existaient toujours au moment de la succession) ou si plusieurs personnes se sont enrichies illégalement (les mesures s'appliquent proportionnellement à leurs parts respectives).

72. L'article 20a du Code pénal prévoit une série de circonstances dans lesquelles les dispositions de l'article 20 ne s'appliquent pas : a) le bénéficiaire des avantages illicites a satisfait aux exigences de droit civil découlant des faits, s'est engagé à le faire par un contrat en forme exécutoire, a été condamné ou est simultanément condamné à le faire, ou les profits sont supprimés par le biais d'autres mesures juridiques ; b) la somme à prélever ou les chances d'en obtenir le recouvrement sont disproportionnées aux frais qui devraient être engagés à cette fin ; c) le paiement de l'amende compromettrait de façon déraisonnable la subsistance de la personne bénéficiaire des profits illicites ou la frapperait trop durement, notamment parce que ces profits n'existent plus au moment où l'amende est réclamée ; les autres conséquences négatives liées à une condamnation sont également à prendre en compte. Jusqu'à une date récente, une exception supplémentaire excluait l'application de l'article 20 si le montant des profits n'excédait pas 21 802 euros et si, pour des raisons spécifiques, le prélèvement n'était pas nécessaire pour empêcher l'auteur de récidiver. Cette exception a été abolie le 1^{er} janvier 2005.
73. Le Code pénal (article 20b, paragraphe 1) prévoit également un système de confiscation obligatoire (*Verfall*) des biens détenus par des organisations criminelles et des groupes terroristes. Le paragraphe 2 prévoit la confiscation obligatoire des biens issus d'une infraction commise sous la juridiction d'un pays étranger et ne relevant pas de la juridiction de l'Autriche. Comme l'article 20a, l'article 20c du Code pénal énumère une série de circonstances dans lesquelles la confiscation ne s'applique pas : a) les biens concernés sont légitimement réclamés par une personne sans liens avec l'infraction ou avec l'organisation criminelle ; b) ses objectifs sont remplis par d'autres mesures juridiques, en particulier lorsque la confiscation des biens a été ordonnée à l'étranger et que la décision peut être exécutée en Autriche ; c) la confiscation n'est pas proportionnée à l'importance de l'affaire ou aux frais à engager pour la mener à bien.
74. Enfin, l'article 26 du Code pénal prévoit la saisie obligatoire (au sens de saisie concrète, et non du versement d'une amende) des instruments qui ont été utilisés pour commettre une infraction ou sont issus d'une infraction.

Mesures provisoires

75. Il existe en Autriche plusieurs dispositions relatives aux mesures provisoires. Les plus importantes sont celles de l'article 115 (anciennement l'article 144a) du Code de procédure pénale (CPP), introduites en 2002. Aux termes du paragraphe 1, sous-paragraphe 3, « s'il existe des soupçons d'enrichissement illégitime et s'il est probable que les sommes concernées seront confisquées conformément à l'article 20 du Code pénal, ou si des biens sont soupçonnés d'être à la disposition d'une organisation criminelle ou terroriste (articles 278a et 278b du Code pénal), d'avoir été fournis ou réunis aux fins de financement du terrorisme (art. 278d du Code pénal) ou d'être issus d'une infraction, et s'il est probable que ces biens seront déclarés confisqués conformément à l'article 20b du Code pénal, le juge doit, à la demande du procureur, émettre une injonction de saisie provisoire visant à garantir le prélèvement ou la confiscation des sommes et biens concernés lorsque ces mesures risquent, dans le cas contraire, d'être empêchées ou fortement entravées. L'injonction provisoire est régie *mutatis mutandis* par les dispositions du Règlement relatif aux voies d'exécution civiles (article 115 paragraphe 4 CPP). Les mesures suivantes sont applicables, selon les circonstances de l'affaire : « 1. séquestre et administration judiciaire des biens meubles corporels de la personne visée par l'injonction provisoire, sans exclure la consignation de sommes d'argent ; 2. interdiction d'aliéner ou de

nantir des biens meubles corporels ; 3. interdiction faite aux tiers de s'acquitter de créances (argent, biens ou prestations) auprès de la personne visée par l'injonction provisoire ; 4. interdiction d'aliéner, de grever ou de nantir des biens immeubles ou des droits inscrits sur un registre public ». Il est possible d'émettre une injonction de saisie provisoire même lorsque le montant exact des avoirs n'est pas connu.

76. Le régime des confiscations reposant en fait sur la notion de valeur, sans viser directement les produits du crime en tant que tels, le paragraphe 4 précise : « L'injonction provisoire fixe un montant dont le versement suspend l'exécution de l'injonction. Après le paiement, à la demande de l'intéressé, l'injonction doit être levée. Le montant est fixé de manière à couvrir le montant prévisible des biens à prélever ou à confisquer ». Les paragraphes 5 à 7 réglementent la levée des mesures temporaires (il est devenu peu probable que la confiscation ait lieu, les mesures ont été annulées en appel etc.).

Blanchiment de capitaux

77. Le blanchiment de capitaux est érigé en infraction pénale par l'article 165 du Code pénal. Le paragraphe 1 offre une définition générale couvrant un petit nombre d'infractions, dont plusieurs sont liées à la corruption : « Est puni d'une peine d'emprisonnement d'un maximum de deux ans ou d'une amende allant jusqu'à 360 fois le taux journalier, le fait de recéler des biens issus d'un crime, d'un délit visé aux articles 223, 224, 225, 229, 230, 269, 278, 278d, 288, 289, 293, 295 ou 304 à 308 ou des biens issus des infractions fiscales (dans la mesure où elles relèvent de la compétence des tribunaux) que constituent la contrebande et le non-respect des taxes à l'importation ou à l'exportation dont un tiers est l'auteur, ou de dissimuler l'origine de ces biens, notamment en donnant dans le cadre de relations juridiques de fausses informations sur l'origine de ces biens, leur véritable nature, les droits de propriété et autres droits qui y sont attachés, les personnes habilitées à en disposer, leur transmission à un tiers ou le lieu où ils se trouvent ». Aux termes du paragraphe 2, « Est puni des mêmes peines le fait d'acquérir, de conserver, de placer, d'administrer, de convertir, de faire valoir ou de transmettre à un tiers, sciemment, de tels biens ». En vertu du paragraphe 3, la peine monte à six mois à cinq ans d'emprisonnement lorsque la valeur des biens concernés excède 50 000 euros ou lorsque l'auteur a agi en tant que membre d'un groupe criminel se livrant de façon continue au blanchiment de capitaux.
78. Concernant l'aspect préventif, l'Autriche a adopté le modèle de la cellule de renseignement financier : au sein du Service de Renseignement Fédéral de la Police (*Bundeskriminalamt*), un service spécial est chargé de recueillir les signalements de transactions suspectes et d'échanger des informations avec les autres pays dans ce domaine. Contrairement à la grande majorité des pays comparables, l'Autriche ne dispose pas d'une législation unifiée sur la prévention du blanchiment d'argent. L'obligation de déclarer les transactions suspectes, ainsi que les diverses autres mesures anti-blanchiment qui devraient être en place en vertu des normes internationales (devoir de vigilance relatif à la clientèle, programmes et procédures internes anti-blanchiment, interdiction d'avertir le client etc.) sont couvertes par plusieurs textes spécifiques à différents secteurs²³ : a) la loi sur les banques, b) la loi sur le contrôle des assurances, c) la loi sur le contrôle des titres, d) la loi sur le commerce, les services et l'industrie (pour les contrôleurs externes, les agents immobiliers, les commerçants en biens précieux), e) le règlement relatif au contrôle des comptes, au conseil fiscal et professions assimilées (pour les aides-comptables agréés, les conseillers fiscaux, les commissaires aux comptes et les experts-comptables), f) les

²³ Les autorités autrichiennes soulignent qu'avec la transposition de la 3^e directive anti-blanchiment d'argent (2005/60/CE), demandée pour décembre 2007, l'obligation de signalement sera étendue aux prestataires de services aux sociétés et fiduciaires, aux intermédiaires d'assurance vie et d'autres services liés à des placements et aux personnes physiques ou morales négociant des biens lorsque les paiements sont effectués en espèces pour un montant d'au moins 15 000 euros.

règlements concernant les juristes et les notaires, g) les règlements concernant les casinos. Les contrôles de prudence et le suivi du respect des règles anti-blanchiment sont donc laissés aux organismes de régulation de chaque secteur concerné (Autorité des marchés financiers, chambres professionnelles etc.). Le nombre de déclarations de soupçon transmises par ces entités à la cellule de renseignement financier a connu une augmentation significative ces dernières années (373 en 2004, 467 en 2005, 692 en 2006), la grande majorité émanant du secteur bancaire²⁴.

79. La coordination des efforts dans ce domaine relève du ministère des Finances et de l'Autorité des marchés financiers, ainsi que d'autres ministères, qui se réunissent au moins quatre fois par an (aucun organisme ne s'est vu confier un rôle moteur). Sur place, l'EEG a été avisée qu'une loi entrant en vigueur en décembre 2007 allait introduire des mesures de vigilance relatives aux personnes politiquement exposées (conformément à la recommandation n° 6 du GAFI et à la 3^e directive de l'UE sur la lutte contre le blanchiment d'argent). Selon les informations recueillies sur place par l'EEG, ni les autorités, ni le secteur privé n'auraient élaboré d'indicateurs aidant à détecter les transactions suspectes au regard du blanchiment de capitaux (en lien ou non avec la corruption).²⁵

Statistiques

80. Les réponses au questionnaire montrent qu'il n'existe pas de cas connu d'affaire de corruption ayant entraîné des mesures de confiscation. D'après les discussions menées sur place, il semble qu'il soit arrivé à une ou deux reprises par le passé que des biens soient confisqués dans des affaires de corruption active jugées sous le chef d'accusation d'« abus de confiance » (article 153 CP). S'agissant des mesures provisoires, on ne dispose pas de statistiques consolidées, mais les autorités autrichiennes ont donné quelques exemples d'affaires²⁶ ayant entraîné des mesures provisoires dans le contexte des articles 153, 153a (« acceptation d'un avantage par une personne exerçant des responsabilités ») ou 302 à 309 du Code pénal.
81. S'agissant du blanchiment d'argent, les statistiques judiciaires font état de 145 poursuites ouvertes pour blanchiment au cours des trois dernières années (2004-2006), qui ont abouti à

²⁴ En 2006, la situation était la suivante :

Origine	Banques	Secteur des assurances	Intermédiaires sur les marchés de valeurs mobilières	Avocats	Notaires	Commerçants en biens précieux	Comptables	Conseillers fiscaux
Déclarations de soupçon	654	7	0	4	2	3	1	2

²⁵ L'EEG a été avisée après la visite que l'Autorité des marchés financiers a élaboré en 2004, en collaboration avec la Cellule de Renseignement Financier, deux circulaires (destinées aux établissements de crédit, compagnies d'assurance et intermédiaires des marchés des valeurs mobilières) qui contiendraient de nombreux indicateurs susceptibles d'aider à l'identification du blanchiment de capitaux (ces circulaires sont publiées sur le site de l'Autorité des marchés financiers (www.fma.at))

²⁶ Dans une procédure devant le tribunal du Land (*Landesgericht*) de Sankt Pölten pour des faits relevant des articles 153, paragraphes 1 et 2 et 304, paragraphes 1, 2 et 3 CP, des biens d'un montant total de 107 000 euros ont été temporairement gelés sur la base d'une injonction de saisie, conformément à l'article 115 paragraphe 1, sous-paragraphe 3 du CPP (anciennement, les dispositions de l'article 144 CPP). Dans deux procédures devant le tribunal de Land de Wiener Neustadt pour des faits relevant de l'article 153, paragraphes 1 et 2 CP, a) des biens d'une valeur totale de plus d'1,5 million d'euros (espèces, livrets d'épargne, or, pièces d'or et un portefeuille de titres) ont fait l'objet de plusieurs injonctions provisoires conformément à l'article 144a CPP (il s'agit actuellement des dispositions de l'art.115 paragraphe 1 sous-paragraphe 3), b) une interdiction de vente et d'hypothèque a été prononcée pour un bien immeuble (un terrain de 1 333 m² où était construit un bâtiment de plusieurs étages) ; c) une injonction provisoire a été émise (en vertu des anciennes dispositions) concernant un dépôt bancaire de 89 500 euros.

cinq condamnations en 2004 et trois condamnations en 2005. Les chiffres de 2006 n'étaient pas disponibles au moment de la visite. Au cours des trois dernières années (2004-2006), on ne compte que deux cas connus de blanchiment d'argent où des mesures provisoires aient été prises. Occasionnellement, sur la base de lettres rogatoires émanant de l'étranger, les tribunaux autrichiens jugent des infractions visées à l'article 165 du Code pénal (blanchiment d'argent) pour des soupçons de corruption dans l'État requérant. Viennent s'y ajouter quelques plaintes déposées à cet effet par des organismes bancaires ; les enquêtes subséquentes ont cependant toujours débouché sur un abandon des poursuites.

Entraide judiciaire

82. L'entraide judiciaire en matière de confiscation et de mesures provisoires est régie par la loi fédérale sur l'extradition et l'entraide judiciaire en matière pénale (*Auslieferungs- und Rechtshilfegesetz*, ARHG). La loi permet notamment aux juridictions autrichiennes de transmettre à l'étranger une demande d'exécution d'une mesure de confiscation (article 76) et de recevoir de l'étranger des demandes analogues, dont l'exécution est confiée au tribunal régional compétent (articles 64 et suivants). L'Autriche a ratifié la Convention du Conseil de l'Europe d'entraide judiciaire en matière pénale (STE n° 30) et son premier protocole additionnel (STE n° 99). Ces mécanismes font également l'objet de divers accords bilatéraux. Au moment de la visite sur place, une législation était en préparation afin de mettre en œuvre la décision-cadre de l'Union européenne de novembre 2006 relative à l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions de confiscation (qui doit être transposée par les États membres le 24 novembre 2008 au plus tard).

b. Analyse

83. D'après les informations officielles mises à sa disposition, l'EEG note que bien que la confiscation soit en principe obligatoire en Autriche, elle n'a été appliquée dans aucune affaire de corruption au cours des trois dernières années précédant la visite sur place. Les raisons structurelles qui pourraient expliquer ce fait ont été examinées plus haut.

84. S'agissant du cadre juridique, l'EEG note avec satisfaction que les exceptions à l'application de mesures de confiscation prévues à l'article 20a CP ont été améliorées en 2005, avec la suppression du seuil qui excluait toute mesure de confiscation en vertu de l'article 20 CP si le montant des produits du crime était inférieur à 21 802 euros. Les juges ont toujours la possibilité de ne pas appliquer les mesures de confiscation dans certains cas, par exemple lorsque ces mesures sont trop « dures » et compromettent « de façon déraisonnable la subsistance de la personne », lorsqu'il existe « d'autres conséquences négatives liées à une condamnation » etc.

85. Surtout, l'EEG constate que les seules dispositions permettant de cibler directement les produits du crime et de les confisquer sont celles de l'article 20b CP, relatives à la confiscation (*Verfall*), qui s'appliquent aux groupes criminels et terroristes mais non aux cas de corruption (et de blanchiment de capitaux en tant que tel). L'article 20 CP, relatif au prélèvement (*Abschöpfung*), n'a pas pour but de cibler les produits directs du crime, mais d'imposer une mesure financière équivalente au montant des profits illicites. Les autorités autrichiennes considèrent que ce système de confiscation par équivalence équivaut, au bout du compte à un mécanisme de confiscation directe. L'EEG estime toutefois qu'un tel dispositif ne s'applique que difficilement à certaines formes d'avoirs (avantages immatériels tels que des distinctions honorifiques, biens qui ont une importance particulière pour le délinquant indépendamment d'une quelconque valeur marchande etc.). De plus, l'esprit de l'article 20 risque d'aboutir à ce que dans la pratique, les autorités en charge de l'enquête et des poursuites négligent la dimension financière d'une

infraction (rechercher et identifier les produits du crime). À cet égard, des représentants de la justice ont indiqué à l'EEG que d'après leur expérience, les affaires relevant de l'article 302 du Code pénal (« abus de pouvoir », article souvent utilisé pour juger les cas de corruption) ne ciblent pas les produits du crime, à moins que les bénéfices réalisés ne soient patents et les biens à saisir faciles à localiser. Cela semble confirmer les craintes de l'EEG.

86. En outre, les dispositions ci-dessus ne précisent ni le type de biens auxquels elles peuvent s'appliquer (pour la saisie), ni ceux qui peuvent entrer dans le calcul des profits illicites (biens corporels et incorporels, meubles et immeubles, produits directs et revenus dérivés de ces produits, produits initiaux ou convertis, biens composés à la fois de revenus légitimes et illégitimes, biens transmis à des tiers ou à des parents, etc.). L'EEG relève que dans les exemples d'affaires fournis par les autorités autrichiennes, des mesures provisoires ont été appliquées à des propriétés immobilières, à des dépôts bancaires, à des portefeuilles de titres etc. (voir la note 26 de bas de page). Cependant, aucune décision définitive de confiscation n'ayant été rendue ces dernières années dans une affaire de corruption (si l'on excepte une ou deux affaires plus anciennes où seuls des profits fiduciaires directs ont été confisqués), aucune jurisprudence ne permet de lever ces doutes. Les magistrats et professeurs de droit rencontrés sur place ont reconnu que ces points pouvaient encore être clarifiés.
87. Au moment de la visite sur place, rien n'indiquait que le système actuel de saisie et de confiscation allait être significativement modifié par les nouvelles dispositions pénales entrant en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Par conséquent, l'EEG recommande **d'envisager un renforcement du système de confiscation et de mesures provisoires afin que a) le régime de confiscation s'applique également aux produits directs de la corruption et pas seulement leur valeur équivalente ; b) les mesures provisoires et de confiscation s'appliquent clairement aux différentes formes de produits (en particulier, les produits matériels et immatériels, ceux délibérément transmis à des tiers pour éviter leur confiscation ou ceux mêlés à des avoirs acquis de manière légitime).**
88. Comme indiqué dans la partie II du présent rapport (voir le paragraphe 55), les forces de police ne sont pas en mesure de mener plus systématiquement des investigations financières. En outre, il semble que les cas de corruption en général ne retiennent pas assez l'attention des autorités chargées des enquêtes et des poursuites, puisqu'aucune décision définitive de confiscation n'a été rendue à ce jour. En particulier, le moindre niveau de preuve requis pour condamner une personne en vertu de l'article 302 (puisque par exemple, l'abus de pouvoir n'est caractérisé ni par le versement ou l'acceptation de pots-de-vin ni par un accord sous-jacent) fait de l'article en question un instrument utile pour juger des situations de corruption ; cependant, les autorités ont alors tendance à négliger les aspects financiers de l'infraction (dessous-de-table, cadeaux, ristournes etc.). Il s'agit de lacunes importantes, auxquelles il convient de remédier rapidement. L'EEG recommande donc **de prendre les mesures nécessaires pour sensibiliser les organismes en charge des enquêtes et des poursuites à la nécessité de s'attaquer aux produits de la corruption, y compris dans les affaires relevant de l'article 302 du Code pénal (abus de pouvoir).**
89. La définition du blanchiment de capitaux figurant à l'article 165 CP obéit, pour l'infraction principale sous-jacente, à une approche large englobant toutes les infractions graves, et donc aussi celles couvertes par l'article 302 (sur l'abus de pouvoir, souvent utilisé pour instruire les affaires de corruption présumée). La définition énumère également une série de pratiques irrégulières, dont plusieurs en lien avec la corruption. La corruption active de membres d'assemblées publiques nationales ne constituant pas une infraction pénale, les produits de ce type d'infraction ne sont pas concernés par les dispositions sur le blanchiment d'argent. Les

autorités autrichiennes indiquent que la corruption dans le secteur privé tombe sous le coup de l'article 153 CP, sur l'abus de confiance (la notion de « préjudice » utilisée dans la définition pouvant s'appliquer par analogie aux pots-de-vin) ; l'abus de confiance peut donc être une infraction principale lorsqu'il constitue un crime (c'est-à-dire lorsque le préjudice / le montant excède 50 000 euros).

90. L'EEG a des sentiments partagés en ce qui concerne les mécanismes de prévention du blanchiment de capitaux en Autriche. D'une part, le système de signalement semble opérationnel ; les autorités échangent de nombreuses informations avec les pays voisins, notamment sur les produits issus de la corruption susceptibles d'être exfiltrés de ces pays vers l'Autriche ou via des banques autrichiennes, et la cellule autrichienne de renseignement financier estime que les signalements actuels (qui reposent sur des déclarations de soupçon motivées) sont de grande qualité. D'autre part en revanche, le nombre de condamnations pour blanchiment d'argent semble modeste par rapport au nombre de poursuites engagées, ce qui serait dû au fort niveau de preuve requis et à la difficulté d'obtenir une condamnation pour blanchiment de capitaux en l'absence de preuve extrêmement solide (une condamnation) concernant l'infraction principale. Le blanchiment d'argent lié à la corruption n'est pas encore pleinement pris en compte : il n'existe pas de directive aidant à détecter une transaction suspecte liés à la corruption, et le renforcement des mesures de vigilance concernant les personnes politiquement exposées est encore à un stade précoce. L'EEG relève également que l'auto-blanchiment n'est pas incriminé, malgré les affirmations selon lesquelles des agents publics étrangers corrompus pourraient transférer eux-mêmes en Autriche ou via des banques autrichiennes les actifs issus de la corruption, et alors même que les établissements financiers et de crédit doivent déjà signaler les transactions impliquant de l'auto-blanchiment. L'EEG a abordé ce point avec des juges autrichiens, qui ne voient pas de véritable obstacle juridique²⁷ à ce que cette infraction soit ajoutée au droit interne. Cela permettrait notamment à l'Autriche de mieux coopérer avec les pays où cette infraction existe, vu l'exigence de double incrimination généralement associée à la coopération judiciaire. Enfin, comme indiqué dans la partie descriptive, l'Autriche ne dispose pas d'une législation générale et consolidée en matière de prévention du blanchiment d'argent, mais d'une série de mesures dispersées dans les réglementations spécifiques à différents secteurs. Compte tenu de la rapide évolution des normes internationales dans ce domaine, le fait de veiller à ce que les différents secteurs concernés respectent toujours les nombreuses exigences internationales représente probablement un défi permanent pour les autorités autrichiennes.
91. Les différents points mentionnés ci-dessus seront très certainement rectifiés dans le cadre d'autres évaluations (relatives à la lutte contre le blanchiment d'argent), notamment celles du GAFI. Certains aspects sont néanmoins importants du point de vue de la lutte contre la corruption et demandent à être abordés au plus vite. Par conséquent, l'EEG recommande **d'accroître l'aptitude du système autrichien de lutte contre le blanchiment à traiter les produits de la corruption, a) en envisageant d'ériger l'auto-blanchiment en infraction pénale ; b) en offrant à toutes les entités ayant une obligation de signalement des orientations tenant compte des nécessités de la lutte contre la corruption (typologie des actes de blanchiment liés à la corruption et indicateurs applicables aux transactions suspectes, informations et orientations sur les personnes politiquement exposées etc.).**

²⁷ Les autorités autrichiennes ont indiqué après la visite que l'incrimination de l'auto-blanchiment irait à l'encontre de principes juridiques fondamentaux.

V. CORRUPTION DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

a. Description de la situation

Définitions et contexte juridique

92. Contrairement au système de justice et de police, l'organisation de l'administration autrichienne reflète la structure fédérale du pays. Les institutions fédérales sont réglementées par le droit fédéral, celles des *Länder* par une législation spécifique. Les institutions publiques sont soumises à quelques grands principes énoncés dans la Constitution fédérale et dans les constitutions des *Länder* (séparation des pouvoirs, légalité de l'action publique, obligation de confidentialité imposée aux fonctionnaires etc.). Il n'existe pas de définition légale ou constitutionnelle du terme d'« administration publique » en Autriche. Dans la pratique, l'administration publique se définit habituellement par le contrat de travail : elle se compose des personnes employées par l'une des subdivisions territoriales, à savoir la Fédération, les *Länder* (entités fédérées) et les communes (et communautés de communes). Les autorités autrichiennes soulignent que la définition des agents publics par le Code pénal (article 74) étend le concept d'administration publique aux personnes travaillant dans une entité qui s'acquitte de missions de service public et dont l'organisation est dans une certaine mesure influencée et contrôlée par l'une des subdivisions territoriales : sont des agents publics « les personnes employées pour accomplir, seules ou avec toute autre personne, des actes juridiques au nom de la Fédération, d'un Land, d'une communauté de communes, d'une commune ou de toute autre personne de droit public à l'exception des églises et des sociétés religieuses, ou chargées d'une autre façon d'accomplir des tâches administratives fédérales, des Länder ou municipales ». Le concept inclut les juges, les procureurs, les maires et les conseillers municipaux, mais exclut les parlementaires et les membres des autres organes constitutionnels (nommés ou élus).

Programme anti-corruption

93. Un code de déontologie destiné à tous les employés de la fonction publique (fédérale, des Länder et municipale) est en cours d'élaboration, mais il n'existe pas de politique ou programme général de lutte contre la corruption pour tout le pays. Dans certains *Länder* tels que Vienne²⁸ et dans certains secteurs de la fonction publique fédérale considérés comme exposés à la corruption (police et politique intérieure, finance), des programmes ont été mis en œuvre et des instances spécifiques ont été créées pour prévenir et combattre la corruption (voir aussi la partie II du présent rapport concernant le ministère de l'Intérieur et le ministère des Finances, qui disposent chacun d'un Bureau des affaires internes). Sauf à Vienne (où des statistiques « anonymes » sont tenues depuis 2002 pour estimer le niveau de corruption dans l'administration du *Land*), il n'existe pas de mécanisme de contrôle particulier destiné à évaluer l'efficacité des mesures anti-corruption.

Transparence et accès à l'information

94. La Constitution fédérale (article 20) oblige tous les fonctionnaires accomplissant des tâches administratives au niveau fédéral, des Länder et municipal et tous les fonctionnaires d'autres entités de droit public à délivrer des informations, « sauf si le devoir de confidentialité l'interdit ». L'accès à l'information est réglementé plus en détail par la loi relative au devoir d'informer de 1987 (*Auskunftspflichtgesetz*). Aux termes de son article 1, « Les organes de la Fédération ainsi

²⁸ Vienne est à la fois un Land et une commune.

que les organes d'autonomie tels que réglementés par la législation fédérale diffusent, à moins que cela ne soit contraire à une obligation de confidentialité, des informations sur les questions relevant de leur domaine d'activité. Les informations ne sont diffusées que de manière à ne pas significativement entraver l'accomplissement des autres tâches de l'administration [...] ». Aux termes de l'article 2, « Toute personne peut formuler une demande d'information, par écrit, à l'oral ou au téléphone. Lorsqu'une demande orale ou téléphonique ne précise pas suffisamment la nature ou l'étendue des informations sollicitées, son auteur peut se voir imposer de la présenter par écrit ». Article 3 : « Les informations sont transmises sans retard indu, au plus tard cependant dans les huit semaines suivant la réception de la demande d'information. Si, pour des raisons particulières, ce délai ne peut être respecté, le requérant en est prévenu par écrit ». Article 4 : « Si une information n'est pas divulguée, un avis relatif à cette décision est transmis sur demande aux requérants. L'avis est rendu selon les modalités prévues par l'AVG (loi générale relative aux procédures administratives), à moins que des règles de procédure spécifiques ne s'appliquent au thème sur lequel porte la demande ». Les questions spécifiques à la protection des données sont couvertes par la loi fédérale relative à la protection des données personnelles (*Datenschutzgesetz 2000*, DSG 2000).

95. En Autriche, le Système fédéral d'information juridique (*Rechtsinformationssystem des Bundes*, RIS), système informatisé consultable depuis Internet et dont le fonctionnement et la coordination sont assurés par la Chancellerie fédérale, offre un accès gratuit à la législation nationale et aux arrêts des tribunaux. Le système comprend une importante liste de liens vers les sites Internet des autorités fédérales et des Länder, de l'UE et des organisations internationales et vers d'autres sites d'informations juridiques en ligne.

Contrôle des pouvoirs publics et autres mesures

96. Les décisions administratives peuvent être contestées devant les autorités administratives (requête auprès de l'administration concernée ou d'un échelon plus élevé) et devant les tribunaux (tribunal administratif et Cour constitutionnelle).
97. La Cour des comptes autrichienne (*Rechnungshof*) est une institution suprême de contrôle des comptes du type administratif et dépourvue de fonction de poursuite. La Cour fait rapport au Conseil national ainsi qu'aux parlements et communautés territoriales des Länder. Le champ de son contrôle s'étend à l'ensemble du pays, y compris tous les organismes et entités utilisant / recevant des financements et subventions de l'Etat, dont les pouvoirs locaux et des Länder, les organisations gouvernementales, les fonds, les fondations mais aussi les entreprises dont l'Etat détient au moins 50 % du capital²⁹ ou sur lesquelles il exerce une forme quelconque de contrôle financier, commercial ou organisationnel. La Cour des comptes est également responsable de la gestion et du contrôle des déclarations de certains agents publics (voir la partie V du présent rapport). La Cour emploie 337 agents répartis en cinq services spécialisés dans différents domaines. Elle peut effectuer des contrôles sur place et accéder à tous les documents, registres et bases de données détenus par les entités publiques. Dans le cadre de ses activités de contrôle, l'entité concernée doit lui donner accès à toutes les données bancaires, commerciales et autres qui seraient pertinentes. La Cour des comptes est indépendante du gouvernement et des parlements des Länder. Ses membres sont nommés par le Président de la République sur proposition du président de la Cour. Ce dernier nomme le personnel auxiliaire et il est lui-même nommé par le Conseil national pour un mandat (non renouvelable) de douze ans. La Cour des

²⁹ Cela n'est pas considéré comme un problème par la Cour des comptes, dans la mesure où le nombre d'entreprises concernées est assez faible.

comptes publie chaque année un rapport général d'activités, ainsi que divers autres rapports spécifiques.

98. L'institution du Médiateur (*Volksanwaltschaft*) existe en Autriche. Le Médiateur peut agir sur demande ou d'office. Il / elle peut traiter des réclamations contre toutes les autorités de la Fédération (dont les tribunaux et parquets) et contre sept de ses *Länder* (les deux autres ont leur propre Médiateur). Cependant, le Médiateur ne s'occupe pas des partenariats public-privé, même lorsque la plus grande part du capital est détenue par l'État ou par une autre entité publique. Le Médiateur reçoit environ 16 000 à 18 000 réclamations par an, dont seulement la moitié relève de sa compétence. La grande majorité des réclamations recevables (environ 6000 par an) déclenche l'ouverture d'une enquête.
99. En Autriche, les appels d'offres sont réglementés par la loi fédérale sur l'adjudication de marchés (*Bundesvergabegesetz* ou BVergG, voir <http://www.bundeskanzleramt.at/site/5099/default.aspx>), qui s'applique généralement à tous les achats publics (travaux, fournitures et services). La loi couvre les achats dont le montant dépasse certains seuils, en application du droit communautaire (directives 2004/17/CE et 2004/18/CE) ainsi que les contrats portant sur de faibles montants. Généralement, l'adjudication de marchés publics exige une notification préalable et obéit à des règles strictes (procédures ouvertes, restreintes ou négociées) destinées à garantir les principes fondamentaux de transparence³⁰, d'égalité de traitement des acteurs économiques, de proportionnalité et de non-discrimination. La loi fédérale sur l'adjudication de marchés réglemente également les recours judiciaires applicables aux procédures d'adjudication des entités fédérales. Les recours portant sur les achats effectués aux échelons territoriaux inférieurs sont réglementés au niveau des *Länder* par neuf lois différentes plus ou moins harmonisées avec les dispositions fédérales. Les recours portant sur les appels d'offres sont examinés par des tribunaux administratifs spécialisés et indépendants.

Recrutement, carrière et mesures préventives

100. Selon les autorités autrichiennes, l'examen du casier judiciaire des candidats à un poste dans l'administration publique est une pratique courante. La loi de 1989 sur les appels publics à candidatures (*Ausschreibungsgesetz*, AusG) établit en outre une série de modalités d'organisation des concours. À Vienne, les critères à respecter pour le recrutement de tous les employés publics sont fixés par le règlement de 1994 sur la fonction publique (*Dienstordnung*). Les intéressés doivent entre autres prouver la respectabilité de leur mode de vie en présentant un extrait de casier judiciaire. Des critères et modalités de recrutement similaires s'appliquent dans les autres *Länder*.

Formation

101. L'École fédérale d'administration (*Verwaltungsakademie des Bundes*) propose des séminaires spécialisés à toutes les étapes de la formation professionnelle. Pendant la formation initiale, obligatoire pour toute personne entrant dans la fonction publique fédérale, des séminaires sur les règles et les principes de fonctionnement du service public et sur les obligations des fonctionnaires sont organisés. En outre, de nombreux séminaires spécialisés, consacrés par exemple à la gestion financière, à la résolution des dilemmes, à la gestion des conflits, aux

³⁰ La décision d'attribution doit être transmise à tous les soumissionnaires avant que l'autorité adjudicatrice n'attribue définitivement le marché ; les raisons de la décision doivent y être précisées. Les soumissionnaires n'ayant pas remporté le marché peuvent contester la décision de l'autorité adjudicatrice auprès du Bureau fédéral des marchés publics et des instances de réexamen des *Länder*.

passations de marchés et aux contrôles internes sont organisés dans le cadre des formations à la gestion. Depuis 2004-2005, le Bureau autrichien des affaires internes propose deux fois par an à tous les employés du ministère de l'Intérieur intéressés un séminaire de trois semaines sur le thème « Combattre et prévenir la corruption ». Les employés souhaitant participer à la formation passent par un processus de sélection en deux étapes (un test psychologique et une évaluation collective) organisé avec la participation du service de psychologie du ministère de l'Intérieur. Les participants se familiarisent avec le contexte et les mécanismes du phénomène de corruption, avec les solutions existantes pour le combattre (l'accent étant mis sur les dispositions juridiques pertinentes) ainsi qu'avec les problèmes et dangers qu'il entraîne, en particulier dans le domaine de l'administration publique. Par ailleurs, des mesures pratiques destinées à prévenir les allégations de mauvais traitements par la police sont développées et diffusées. Environ 1 500 agents publics au total ont participé aux séminaires du BIA en 2006. À compter de l'été 2007, en coopération avec l'Académie fédérale de sécurité, le thème de la corruption sera intégré à la formation en déontologie comprise dans la formation initiale du ministère de l'Intérieur pour l'administration générale. Le programme de formation de l'Académie fédérale de sécurité comprend également des cours sur la « déontologie professionnelle des agents de la force publique ». Leur objectif est de familiariser les participants avec le « Code de conduite de l'Onu pour les responsables de l'application des lois » s'agissant des problèmes de conflits entre l'efficacité de l'action policière et sa légitimité.

Déclarations de biens, conflits d'intérêts

102. Conformément à la loi de 1997 sur la limitation du traitement des fonctionnaires (*Bundesverfassungsgesetz über die Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionäre*), article 8, toute personne (y compris exerçant une fonction élective) qui touche un salaire ou une pension du secteur public (Fédération, Land, commune, sécurité sociale, corps professionnels, entreprises contrôlées par le Cour des comptes) devrait être identifiée et le montant de son revenu annuel devrait faire l'objet d'une déclaration publiée par la Cour des comptes s'il excède 88 536,22 euros par an.
103. Conformément à la loi de 1983 sur les incompatibilités (*Unvereinbarkeitsgesetz*), articles 2 et 3, les membres du gouvernement fédéral et des gouvernements des Länder, le président du Conseil national et les présidents de groupes au sein du Conseil national ne peuvent exercer d'activité professionnelle rémunérée sans l'accord d'une commission parlementaire spéciale (commission des incompatibilités) du Conseil national ou du parlement du Land concerné. La commission ne donne son accord que s'il est possible de garantir que l'activité sera exercée de façon objective et non soumise à influence. La gestion de biens personnels et l'exercice de missions au sein d'un parti politique, d'un organe défendant officiellement certains intérêts ou d'une association professionnelle sans but lucratif ne sont pas considérés comme une activité professionnelle. Par ailleurs, les ministres fédéraux, secrétaires d'État et membres des gouvernements des Länder qui sont à la tête d'une entreprise ou possèdent des parts d'une société doivent le notifier à la commission parlementaire susmentionnées au moment de leur entrée en fonctions. Si leur participation, en comptant celle de l'époux / épouse de la personne concernée, dépasse 25 %, certaines restrictions sont à appliquer³¹. La commission des

³¹ Ces entreprises ou sociétés ne peuvent,

- dans le cas de membres du gouvernement fédéral ou des secrétaires d'État, se voir attribuer directement ou indirectement des marchés par le gouvernement fédéral ou par des entreprises entrant dans le champ de contrôle de la Cour des comptes,

- dans le cas de membres du gouvernement d'un Land, se voir attribuer directement ou indirectement des marchés par le Land concerné ou par des entreprises entrant dans le champ de contrôle de la Cour des comptes en raison de la participation du Land à leur capital.

incompatibilités du Conseil national (pour les membres du gouvernement fédéral) et la commission des immunités du parlement du Land compétent en vertu de la législation de celui-ci (pour les membres d'un gouvernement régional) peuvent admettre des exceptions à condition que les précautions appropriées soient prises pour garantir l'exercice sans entrave des fonctions officielles. La commission des incompatibilités du Conseil national transmet au Chancelier fédéral la liste des entreprises et travailleurs indépendants auxquels aucun marché ne peut être attribué. Le Chancelier fédéral publie cette notification au Journal officiel (*Amtsblatt*) publié avec le *Wiener Zeitung*. Cette disposition s'applique aussi, selon les modalités appropriées, au sein des différents Länder.

104. Conformément à l'article 3 de la loi susmentionnée, les membres des gouvernements fédéral et des Länder (et à Vienne, le maire et les conseillers municipaux) sont tenus d'exposer leur situation financière au président de la Cour des comptes (biens immobiliers, actifs, entreprises, parts sociales et dettes) tous les deux ans, ainsi que dans les trois mois après avoir pris ou quitté leurs fonctions. En cas d'accroissement significatif des avoirs, le président de la Cour des comptes en informe – ce qu'il a déjà fait par le passé – le président du Conseil national ou du parlement du Land, selon le cas. Ces derniers peuvent, par ailleurs, demander à tout moment au président de la Cour des comptes de présenter un rapport de situation.
105. En vertu des articles 6 et 6a de cette même loi, les membres du Conseil national et du Conseil fédéral doivent déclarer au Président de l'assemblée concernée toute fonction de direction occupée au sein de certaines institutions financières énumérées par la loi. Le comité parlementaire des incompatibilités a la faculté de déclarer ces fonctions non admissibles. Des restrictions similaires existent pour ces parlementaires (ainsi que pour les membres des parlements des Länder) en ce qui concerne toute fonction occupée dans l'administration publique ; dans ce cas, les déclarations doivent également être faites auprès du Président de l'assemblée concernée.
106. En vertu de l'article 6a para.2, les juges, procureurs, membres des forces de police et autres services de sécurité, dans le cas où ils seraient élus au Conseil national, au Conseil fédéral ou à l'assemblée d'un Land, ne peuvent continuer à occuper leur emploi sauf autorisation de la part du comité parlementaire compétent; cette autorisation se fonde sur l'appréciation du fait que malgré l'appartenance à une assemblée élue, une conduite objective et neutre de l'agent continue d'être assurée dans le cadre de ses fonctions non politiques.
107. Les débats et décisions des diverses commissions ne sont pas publics.
108. Les activités secondaires des fonctionnaires fédéraux en général sont soumises à l'article 56 de la loi de 1979 relative au statut de la fonction publique ; aux termes de l'article, « les agents publics ne peuvent exercer d'activité secondaire en-dehors de leur service si ces activités a) les empêchent d'accomplir leur service ; b) donnent lieu à des soupçons de partialité (de simples soupçons suffisent, sans que des preuves ne soient nécessaires) ou c) nuisent à d'autres intérêts fondamentaux associés à leur service ». Il revient au fonctionnaire lui-même de déterminer si l'activité secondaire est admissible ou non. S'il s'avère qu'aucun des critères d'interdiction n'est rempli, le fonctionnaire peut exercer l'activité en question. Cependant, dans le cas d'activités pouvant entraîner un revenu supplémentaire non négligeable, le fonctionnaire doit en faire la déclaration à l'autorité hiérarchique appropriée, qui peut sur la base de cette

L'interdiction s'applique également à l'attribution de marchés à des membres du gouvernement fédéral, à des secrétaires d'État et à des membres de gouvernements des Länder exerçant une profession libérale, ainsi qu'aux personnes exerçant une profession libérale qui travaillent avec un membre du gouvernement fédéral, un secrétaire d'État ou un membre d'un gouvernement d'un Land au sein d'études ou de bureaux communs.

déclaration décider de l'admissibilité de l'activité secondaire. Dans tous les cas, même si l'activité secondaire n'est pas rémunérée, les fonctionnaires doivent déclarer toute activité menée en tant que membres du bureau d'une entité à but lucratif. Les agents contractuels (non statutaires) sont assujettis aux mêmes règles.³² Par ailleurs, l'article 7 de la loi générale de 1991 relative aux procédures administratives prévoit un certain nombre de principes destinés à préserver l'impartialité des décisions administratives: ainsi les agents publics doivent s'abstenir de toute décision et transmettre l'affaire à un collègue lorsque celle-ci implique par exemple des intérêts personnels ou ceux de personnes proches, des relations politiques, ou plus généralement lorsque existent d'autres raisons importantes de croire qu'il y a un risque de partialité.

109. Au niveau régional, le Land de Vienne applique des restrictions générales visant à prévenir les conflits d'intérêts. Conformément à l'article 22 du règlement de 1994 sur les agents publics (article 8 du règlement de 1995 sur les agents publics contractuels), les employés doivent « s'abstenir d'accomplir leurs fonctions officielles et se faire représenter s'il y a d'importantes raisons de mettre en doute leur totale impartialité ». En cas de nécessité urgente et s'il ne peut se faire immédiatement représenter par un collègue, l'employé concerné accomplit les tâches qui ne peuvent attendre; l'article 7 de la loi générale de 1991 relative aux procédures administratives et les autres dispositions de procédure concernant la partialité continuent à s'appliquer. Les employés de la fonction publique (titulaires ou non) doivent évaluer eux-mêmes l'éventualité d'un conflit et prendre les dispositions prévues par les règlements. L'article 25.2 du règlement de 1994 sur les agents publics interdit aux fonctionnaires d'exercer une activité secondaire qui les empêcherait d'accomplir pleinement leur travail, éveillerait des soupçons quant à leur impartialité ou nuirait au respect et à la confiance attachés à leur situation d'agents de la fonction publique. Les mêmes critères s'appliquent aux fonctionnaires non titulaires. En Styrie, les fonctionnaires des Länder doivent signaler leurs activités secondaires rémunérées; cette obligation ne s'applique pas aux fonctions honoraires. Dans les deux cas cependant, l'employé n'est pas autorisé à exercer cette activité si elle entre en conflit ou présente des incompatibilités avec sa fonction. La Haute-Autriche dispose d'une réglementation budgétaire stricte et d'une procédure de vérification approfondie dans les domaines exposés à la corruption (prestations de conseil externalisées, par exemple). Des mesures officielles et juridiques interdisent les activités vulnérables à la corruption en-dehors des heures de service.
110. S'agissant des règles en matière de « revolving doors » / « pantouflage », un fonctionnaire fédéral quittant son poste a pour seule obligation de ne pas divulguer les informations confidentielles auxquelles il a eu accès, telles que définies à l'article 46 de la loi de 1979 relative au statut de la fonction publique³³. En vertu de l'article 310.1 du Code pénal, la violation du secret professionnel par d'anciens agents publics est passible d'une peine d'emprisonnement d'un maximum de trois ans. La partie lésée peut demander réparation auprès d'une juridiction civile.

³² En vertu de l'article 5 para.1 de la loi sur les agents contractuels de 1948, l'article 56 de la réglementation relatives aux fonctionnaires s'applique par analogie aux agents non statutaires.

³³ « Les agents publics gardent le secret sur tous les faits portés à leur connaissance dans le cadre de leurs fonctions, si leur non-divulgation est dans l'intérêt

- du maintien de la paix, de l'ordre et de la sécurité,
- d'une défense nationale complète,
- des relations diplomatiques,
- de la situation économique d'une entité de droit public;
- nécessaire à la préparation d'une décision, ou
- nécessaire au respect de l'intérêt supérieur des parties. [...] ».

Cadeaux

111. La loi fédérale relative au statut de la fonction publique (*Beamtendienstrechtsgesetz*, BDG) aborde la question des cadeaux dans son article 59 : les agents publics ne sont pas autorisés à demander, accepter ou faire promettre des cadeaux ou des avantages pécuniaires ou autres, pour eux-mêmes ou pour un tiers, en lien avec leurs fonctions officielles. Seuls sont tolérés les cadeaux de faible valeur qui sont coutumiers dans la localité ou le Land concerné(e) (calendriers, stylos, objets promotionnels etc.). Tout agent public recevant une récompense (certificat, coupe etc.) doit en avertir sa hiérarchie, qui décide dans un délai d'un mois si le cadeau peut être accepté ou non, auquel cas l'intéressé est tenu de le rendre. Des dispositions similaires s'appliquent aux juges. Les autorités autrichiennes indiquent qu'il existe en principe des réglementations interdisant l'acceptation de cadeaux au niveau des Länder, par exemple à Vienne (article 18.3 du règlement de 1994 sur les agents publics ; article 4.5 du règlement de 1995 sur les agents publics contractuels).

Code d'éthique

112. Les valeurs fondamentales de l'administration publique fédérale sont inscrites dans plusieurs textes juridiques (Code pénal, loi de 1979 relative au statut de la fonction publique, loi de 1948 sur les agents publics contractuels – *Vertragsbedienstetengesetz*, VBG). Le ministère des Finances dispose de directives déontologiques et d'une brochure anti-corruption (« L'administration financière, incorruptible et transparente »).

113. À Vienne, sur la base des dispositions pertinentes du règlement de 1994 sur les agents publics et/ou du règlement de 1995 sur les agents publics contractuels, ainsi que des travaux d'un groupe interdisciplinaire mis en place par l'Office du gouvernement du Land de Vienne, un manuel de prévention de la corruption a été mis au point. Guide pratique à l'attention des agents publics et de leurs supérieurs, le manuel est aussi une source d'informations pour les citoyens intéressés. La première partie traite de la corruption comme phénomène répandu dans le monde entier, d'un point de vue européen, national, municipal et personnel. La deuxième partie donne des exemples concernant l'acceptation de cadeaux, le manque d'impartialité, les activités secondaires, le secret professionnel et la détection des risques et des indices suspects. Enfin, le manuel propose des réflexions et recommandations en vue d'une stratégie commune de prévention sous la forme d'un code pratique de déontologie professionnelle.

114. Mis à part les initiatives mentionnées ci-dessus, il n'existe pas de code de conduite ou de déontologie au sein des institutions fédérales et régionales rencontrées par l'EEG³⁴. Comme indiqué précédemment dans ce rapport, un code de conduite destiné aux employés de l'ensemble du secteur public (fédéral, régional, municipal) est en cours de préparation³⁵.

Signalement des cas de corruption

115. L'article 80 paragraphe 1 (anciennement l'article 86) du Code de procédure pénale oblige toute personne ayant connaissance d'un acte répréhensible à le signaler au parquet.

³⁴ Autre exception, le « Code de conduite pour la coopération avec l'industrie des produits pharmaceutiques et des dispositifs médicaux », publié par l'Ordre des médecins autrichien.

³⁵ Son adoption est prévue pour la fin juin 2008.

116. Au niveau fédéral, conformément à l'article 53 de la loi de 1979 sur la fonction publique, tout fonctionnaire (et indirectement tout agent non statutaire³⁶) qui, dans l'exercice de ses fonctions, prend connaissance d'actes dont il a de sérieuses raisons de penser qu'ils sont passibles de poursuites judiciaires (abus de pouvoir, corruption etc.) est tenu de le signaler à son supérieur hiérarchique. Ce dernier est alors tenu (conformément à l'article 78, anciennement l'article 84 CPP), qui impose un devoir général de signalement à toutes les autorités publiques) de porter ce soupçon directement à la connaissance de la police ou du parquet. Outre ce principe général, les règlements internes des ministères de l'Intérieur et des Finances obligent en principe à informer le Bureau des affaires internes du ministère concerné, qui peut entreprendre une enquête interne.
117. Des dispositions similaires sont en vigueur à Vienne : le règlement de l'administration de la ville de Vienne (article 17.3) oblige tous les fonctionnaires et employés à signaler immédiatement à leur responsable les incidents sérieux ou infractions pénales dont ils peuvent être informés dans l'exercice de leurs fonctions. Les autorités autrichiennes précisent que des dispositions comparables sont en place dans les autres Länder. En janvier 2005, le Groupe des contrôles internes de la ville de Vienne a ouvert une permanence téléphonique anti-corruption, afin d'offrir des conseils aux agents publics sur la prévention de la corruption et sur la marche à suivre dans certaines circonstances. Le numéro a récemment été ouvert au grand public (citoyens, usagers). L'une des responsabilités du Groupe des contrôles internes (qui dépend du service du personnel et des contrôles internes de la Mairie) est d'enquêter sur les allégations de pratiques irrégulières formulées par le biais de la permanence téléphonique ou autrement. Le Groupe est tenu de donner suite à toutes les plaintes, même anonymes.

Procédures disciplinaires

118. Au niveau fédéral, en cas de faute professionnelle, les mesures et procédures disciplinaires applicables dépendent de la gravité de l'acte. Il est possible d'infliger un blâme, un avertissement ou de faibles amendes (jusqu'à 10 % du salaire mensuel), ou d'ouvrir des procédures disciplinaires formelles (par le biais d'une commission de discipline) aboutissant à un blâme, à des amendes plus importantes (jusqu'à cinq mois de salaire) ou au licenciement. Les employés contractuels peuvent faire l'objet d'un transfert dans un autre service, d'une résiliation de contrat et/ou d'un licenciement. L'intéressé peut contester la résiliation de son contrat et/ou son licenciement auprès du tribunal du travail et des affaires sociales.
119. Au niveau des Länder, différents mécanismes disciplinaires sont en place. L'administration de Vienne dispose de divers organismes (service des ressources humaines, commission de discipline, conseil de discipline etc.) à même d'auditionner les fonctionnaires et les employés publics contractuels soupçonnés de corruption. En principe, tout agent public peut demander à ce qu'un représentant du personnel et/ou une personne de son choix assiste à l'entretien ; les procédures sont confidentielles. Dans le Vorarlberg, les affaires de manquements aux fonctions officielles sont examinées et tranchées par l'Office du gouvernement du Land en cas d'infractions administratives, et par la cour disciplinaire pour les agents publics³⁷ en cas de violations dont la nature et la gravité justifient l'ouverture de procédures disciplinaires. Les pénalités administratives et disciplinaires peuvent être contestées devant la chambre administrative du

³⁶ En vertu de l'article 5 para.1 de la loi sur les agents contractuels de 1948, l'article 53 de la réglementation relatives aux fonctionnaires s'applique par analogie aux agents non statutaires.

³⁷ Les membres de la cour disciplinaire sont nommés par le gouvernement du Land pour un mandat de six ans (article 106.2 de la loi sur les employés du Land de Vorarlberg, *Landesbedienstetengesetz*). Conformément à l'article 106.5, ils sont indépendants dans l'exercice de leurs fonctions et ne reçoivent pas de directives. Ils officient à titre volontaire et n'ont droit qu'à des remboursements de frais.

Land, dont l'indépendance est garantie par le droit constitutionnel (article 129b de la Constitution fédérale). Les agents contractuels ne sont pas soumis à ces règles : les mesures disciplinaires les concernant sont prises par le directeur de leur organisme. En Haute-Autriche, une procédure disciplinaire en deux étapes s'applique aux agents publics. Les manquements aux fonctions officielles (dont la corruption) sont examinés par une cour disciplinaire de première instance et une de deuxième instance. Ces deux cours sont indépendantes et ne reçoivent pas de directives. Il n'existe pas de procédures disciplinaires spéciales pour le personnel contractuel ; les blâmes, suspensions des fonctions et licenciements sont décidés par le directeur de l'institution concernée.

b. Analyse

120. L'EEG relève que le personnel contractuel représente une part importante des agents publics en Autriche (50 %). Il convient de garder cette proportion à l'esprit en examinant les réglementations applicables aux fonctionnaires, qui peuvent être associées ou non à des dispositions correspondantes pour le personnel contractuel. L'EEG a été informée qu'à compter de 2008, la définition du terme d'agent public (article 74 du Code pénal) serait modifiée pour inclure toutes les personnes occupant un poste au sein de l'administration et du système judiciaire et toutes celles accomplissant un travail de service public, y compris au sein d'une entreprise. La réforme n'inclut pas les parlementaires fédéraux et des Länder: la tâche de procéder aux amendements nécessaires sera confiée aux parlementaires eux-mêmes.
121. L'EEG a appris qu'un débat était en cours depuis une dizaine d'années concernant la nécessité d'une législation plus élaborée sur la liberté d'information, puisque l'actuelle loi sur l'information porte principalement sur le droit de solliciter des informations et ne garantit pas en général le droit d'y accéder. À l'heure actuelle, les organismes publics sont libres de refuser de fournir des informations sans justifier leur décision. Même le Médiateur est tenu au secret professionnel : il ne peut faire connaître à un citoyen les raisons pour lesquelles une demande a été rejetée par l'administration (il peut uniquement lui dire si l'administration a traité la requête de manière adéquate ou non). Les journalistes rencontrés sur place ont fait part à l'EEG de leurs expériences négatives dans ce domaine, y compris lorsqu'ils travaillaient sur des affaires très suivies par le public et par les médias. En outre, il semble que le devoir de confidentialité des fonctionnaires (*Dienstgeheimnis*) pose le secret en principe, la diffusion des informations constituant l'exception. Cette situation n'est pas satisfaisante du point de vue de la transparence des pouvoirs publics et rend difficile pour les citoyens et les médias d'exercer un contrôle sur le travail de l'administration, contrôle susceptible de contribuer à la prévention de la corruption. L'EEG recommande donc, **en vue de faciliter l'accès à l'information, d'introduire des critères précis définissant un nombre limité de situations dans lesquelles cet accès peut être refusé, et de mettre en place un dispositif permettant à la personne concernée de faire appel contre de tels refus.**
122. S'agissant du contrôle de l'administration, l'EEG note que la plupart des organismes publics disposent d'un service de contrôle interne. En outre, la Cour des comptes autrichienne complète ces contrôles par des examens annuels portant sur les aspects financiers, l'efficacité, la productivité et autres thèmes. Bien que la Cour des comptes se dise consciente de son rôle dans la prévention et la lutte contre la corruption et reconnaisse l'existence de plusieurs secteurs à risque (construction, municipalités, sous-traitances de fonctions de conseil etc.), l'EEG a été surprise d'apprendre qu'elle n'avait déclenché aucune enquête liée à la corruption ces dernières années. Il a également été affirmé que beaucoup d'employés de la Cour des comptes ne connaissaient pas assez bien les questions de lutte contre la corruption et que la Cour devrait nouer des liens plus étroits avec les organismes spécialisés dans ce domaine (BIA, BK). La Cour

des comptes, de par sa compétence nationale et sa mission de contrôle générale, présente clairement le potentiel d'un puissant organisme de prévention de la corruption. L'EEG recommande **de mettre en place les formations, accords de coopération et autres mesures appropriées pour permettre à la Cour des comptes de contribuer efficacement aux efforts de lutte contre la corruption dans le pays, notamment en signalant aux autorités compétentes les soupçons de corruption et les cas de mauvaise gestion susceptibles d'entraîner des sanctions pénales.**

123. Il semble qu'il existe en Autriche une obligation de signaler les soupçons d'infractions et de pratiques irrégulières, mais l'EEG n'a pu déterminer si toutes les catégories de personnel (fonctionnaires et employés contractuels) étaient soumises à cette obligation dans les différentes Länder. Plus important encore, aucune protection spécifique n'est en place pour mettre les personnes qui signalent de bonne foi leurs soupçons à l'abri de représailles, concernant notamment leur carrière. S'agissant du Land/de la ville de Vienne, la plupart des signalements sont effectués sous couvert d'anonymat via une permanence téléphonique (la proportion d'appels effectuée par des fonctionnaires n'est pas connue). Les experts de la lutte anti-corruption et les représentants de syndicats de la fonction publique rencontrés sur place étaient extrêmement favorables à l'instauration de mécanismes de protection des auteurs de signalements, et l'EEG leur donne pleinement raison, estimant qu'une telle protection constituerait un instrument utile dans le contexte autrichien (caractérisé, entre autres, par une stricte obligation de confidentialité et une tendance à résoudre les problèmes en interne). Par conséquent, l'EEG recommande **a) d'introduire des mécanismes de protection applicables à tous les agents publics fédéraux (titulaires et contractuels) auteurs de signalements ; b) d'inviter les Länder qui ne disposent pas encore de tels mécanismes à les mettre en place.**
124. L'EEG salue le projet d'instaurer un code de conduite des employés fédéraux, code dont les Länder et les communes pourraient ensuite s'inspirer. Au moment de la visite, les autorités fédérales n'étaient pas encore en mesure de donner des informations sur le contenu prévu de ce code et la place qu'y tiendraient les questions de corruption. Les autorités autrichiennes doivent veiller à ce que ces questions soient dûment prises en compte. L'EEG soutient cette initiative et souhaite souligner qu'il est tout aussi important que les autres circonscriptions administratives suivent l'exemple de la Fédération et de Vienne, apparemment seul Land à avoir adopté ce type de document et à le distribuer à tous les agents publics récemment embauchés ainsi qu'à l'ensemble des agents publics à l'occasion des formations et autres événements. Dans ce domaine, l'échelon fédéral devrait peut-être prendre l'initiative et inviter les Länder à agir. L'EEG recommande donc **a) d'adopter, comme prévu, un code de conduite des employés fédéraux et de veiller à ce que ce code aborde également la nécessité de lutter contre la corruption ; b) d'inviter les Länder qui ne l'ont pas encore fait à adopter un tel code.**
125. La question des cadeaux, quant à elle, semble bien réglementée pour les agents publics de la Fédération et pour ceux de Vienne, qui ne peuvent accepter que des objets promotionnels de valeur négligeable. Cependant, l'EEG n'a pu pleinement obtenir l'assurance, en particulier de la part de la Chancellerie fédérale et du ministère de la Justice, que des dispositions semblables existaient dans les Länder. L'EEG doute également que les élus, comme par exemple les parlementaires, soient correctement couverts, ou encore que juges et magistrats soient tenus de refuser les cadeaux – même de faible importance – de la part d'une des parties à la procédure. Les autorités autrichiennes soulignent que les dispositions du Code pénal, notamment l'article 304 (acceptation de cadeaux par des agents publics) offrent une garantie supplémentaire ; l'EEG juge en fait que cet article soulève certaines interrogations, en particulier le paragraphe 4, qui

semble légitimer les « avantages mineurs » sans les définir³⁸ : la notion d'avantage « mineur » peut pourtant varier selon la fonction occupée par le bénéficiaire, son rang, son niveau de vie etc. On trouve une exception assez voisine en cas d'avantage mineur, par exemple, au paragraphe 2 de l'article 308 (« intervention illicite »). Les autorités autrichiennes ont fourni certaines assurances que la question des cadeaux est moins problématique qu'il n'y paraît³⁹, mais l'EEG juge important que l'Autriche adopte une approche claire et cohérente sur la question des cadeaux, même s'il est clair que l'impact pourrait rester limité tant que la corruption de parlementaires n'aura pas été érigée en infraction pénale (voir également l'observation au paragraphe 18). L'EEG recommande **a) de veiller à ce que toutes les catégories d'agents publics (dont les élus ainsi que les juges et procureurs) soient couvertes par des dispositions appropriées concernant l'acceptation de cadeaux ; b) d'inviter les Länder qui ne l'ont pas encore fait à adopter des dispositions sur les cadeaux à des agents publics ; c) d'étudier les clarifications ou orientations qui pourraient être nécessaires pour que certaines dispositions clés du Code pénal (en particulier les articles 304 paragraphe 4 sur l'acceptation d'avantages et 308 paragraphe 2 sur l'intervention illicite) ne risquent pas d'être mal interprétées.**

Conflits d'intérêts, incompatibilités, départs vers le secteur privé, déclarations de biens

126. L'EEG note que les agents publics passant dans le privé ne sont pas soumis à des restrictions (périodes transitoires, restrictions quant aux possibilités d'aller travailler pour une entité du secteur privé à l'égard de laquelle l'agent a exercé une fonction de contrôle etc.), qui pourraient utilement compléter l'obligation faite aux anciens agents de continuer à observer le secret professionnel auquel ils étaient soumis.
127. Diverses mesures sont en place en Autriche pour prévenir les conflits d'intérêt et les incompatibilités de fonctions. Les dispositions de l'article 7 de la loi générale de 1991 relative aux procédures administratives et celles de la loi de 1979 relative au statut de la fonction publique fournissent un cadre général. Elles sont complétées par les dispositions plus spécifiques de la loi de 1983 sur les incompatibilités qui couvre notamment les parlementaires et les plus hauts membres de l'exécutif, y compris pour ce qui est de la déclaration de certains intérêts. Elle couvre aussi des professions qui sont d'une importance particulière dans la lutte contre la corruption (juges, procureurs, policiers). Le système en place en vertu de la loi de 1983 apparaît toutefois complexe et assez hétérogène et il est difficile d'esquisser un tableau précis des obligations exactes en matière de déclaration. Mais surtout, l'EEG a été avisée sur place qu'en général, les mécanismes de contrôles en matière de conflits d'intérêt et d'incompatibilités de fonctions étaient insuffisants. La Cour des comptes autrichienne elle-même a indiqué qu'à sa connaissance, les systèmes existants de déclaration des avoirs et des intérêts n'avaient permis de détecter aucun cas d'enrichissement sans cause ou autre situation similaire qui aurait pu susciter des polémiques. Il semblerait qu'il n'existe pas de véritables contrôles ou mesures de

³⁸ (1) Tout fonctionnaire, fonctionnaire d'un autre État membre de l'Union européenne ou fonctionnaire communautaire qui exige, accepte ou fait promettre un avantage, pour lui-même ou pour un tiers, afin de remplir ou de s'abstenir de remplir un acte officiel en violation des devoirs de sa charge est passible d'un maximum de trois ans d'emprisonnement.

(2) Tout fonctionnaire qui exige, accepte ou fait promettre un avantage, pour lui-même ou pour un tiers, afin de remplir ou de s'abstenir de remplir un acte officiel conforme aux devoirs de sa charge est passible d'un maximum d'un an d'emprisonnement.

(3) Si la valeur de l'avantage excède 3 000 euros, l'auteur est puni d'une peine d'emprisonnement allant jusqu'à cinq ans dans les cas visés au paragraphe 1, jusqu'à trois ans dans les cas visés au paragraphe 2.

(4) La peine prévue au paragraphe 2 ne s'applique pas aux personnes qui n'acceptent ou ne font promettre qu'un avantage mineur, à moins que l'acte ne revête un caractère commercial.

³⁹ En vertu de la jurisprudence et de certains commentaires juridiques, il serait admis que la notion d'avantage mineur au titre de l'article 304 serait à l'heure actuelle de € 100.

mise en œuvre. Il a été indiqué à l'EEG qu'à la suite d'affaires portées devant la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) par la Cour constitutionnelle et la Cour des comptes autrichiennes, cette dernière ne publie plus les déclarations de revenus et de pensions prévues par l'article 8 de la loi de 1997 sur la limitation du traitement des fonctionnaires, dans la mesure où les tribunaux autrichiens ont conclu – à la suite des décisions préliminaires de la CJCE⁴⁰ – était incompatible avec l'article 8 de la Convention européenne des Droits de l'homme.

128. Au niveau des Länder, le Land de Vienne dispose d'une législation complète couvrant en général les activités secondaires et les conflits d'intérêts ; cependant, il semblerait qu'il s'agisse là d'un exemple isolé et à ce niveau administratif non plus, aucun mécanisme de contrôle (en amont ou en aval) ne semble en place.
129. À la lumière de ce qui précède, l'EEG recommande **a) d'introduire un cadre juridique réglementant le départ des employés fédéraux dans le secteur privé b) d'inviter les Länder qui ne disposeraient pas encore de telles mesures ni de mécanismes appropriés en matière de prévention des conflits d'intérêts à mettre en place de telles mesures et mécanismes; c) de renforcer le contrôle de la déclaration des avoirs et des intérêts pour les parlementaires et les hauts responsables de l'exécutif.**

VI. PERSONNES MORALES ET CORRUPTION

a. Description de la situation

Définition générale et constitution

130. L'*Aktiengesellschaft* (« société par actions », ou société anonyme) est une société de capitaux formée d'au moins deux propriétaires qui souscrivent aux actions et signent les statuts. Les statuts doivent comprendre la dénomination de la société, son objet, le montant nominal du capital social, le nombre et la valeur nominale de chaque catégorie d'actions, la composition du conseil d'administration et la forme de publication des informations officielles concernant la société. Le capital minimal est de 70 000 euros. Une assemblée générale des actionnaires (*Hauptversammlung*) doit être tenue tous les ans. La *Gesellschaft mit beschränkter Haftung* (société à responsabilité limitée) est une société formée conformément à la loi sur les sociétés à responsabilité limitée (*GmbH-Gesetz*). La responsabilité des actionnaires est limitée à la fraction non versée de la valeur nominale des actions. Il s'agit de la forme juridique de la plupart des entreprises étrangères en Autriche. Le capital minimal est de 35 000 euros. L'*Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaft* (société coopérative) est une coopérative sans nombre fixe de membres. Son principe n'est pas de réaliser des bénéfices, mais de soutenir ses membres. Une coopérative peut être à responsabilité limitée (cas le plus fréquent) ou illimitée (ce qui est rare). Un *Verein* (association à but non lucratif) est une association fonctionnant en continu dans un but spécifique et non lucratif. L'association doit consister d'au moins deux personnes. Une *Privatstiftung* (fondation privée) est une entité à laquelle le fondateur confie une somme d'au moins 70 000 euros pour servir un objectif spécifique à travers l'utilisation, l'administration et la liquidation de cette somme. L'objectif est défini par le fondateur. Pour toutes les personnes morales citées dans le présent paragraphe, la capacité juridique n'est pas limitée.

⁴⁰ Jugements de la Cour dans les affaires jointes C-465/00, C-138/01 et C-139/01 du 20 mai 2003

Enregistrement et mesures de transparence

131. Le registre du commerce est tenu auprès du tribunal le plus proche de l'emplacement de l'entité. Les nouvelles entités doivent faire enregistrer leurs statuts et soumettre une demande de création signée par tous les fondateurs, membres du conseil de surveillance et membres du conseil d'administration. Lorsque le tribunal constate que toutes les obligations légales ont été remplies, il ordonne l'enregistrement de l'entité, avec publication à l'« *Edikstdatei* » qui est accessible via Internet.
132. Les sociétés à responsabilité limitée (GmbH) et les sociétés anonymes (AG) doivent s'inscrire auprès du tribunal régional de première instance en matière commerciale (*Firmenbuchgericht*). Elles doivent fournir les informations suivantes : a) adresse administrative ; b) identité (nom, date de naissance) des directeurs et membres du conseil de surveillance, le cas échéant ; c) identité des actionnaires, pour les sociétés à responsabilité limitée. La demande doit s'accompagner des statuts notariés de la société, d'une liste des actionnaires, d'une liste des personnes nommées responsables, d'une déclaration sous serment des responsables affirmant que le capital minimal requis sera maintenu, d'un modèle des signatures de tous les responsables et d'un document du fisc attestant que l'impôt sur les transferts de capitaux a été versé ou garanti. Dans le cas d'une société anonyme, s'il existe un actionnaire unique, son nom (qu'il s'agisse d'une personne physique ou morale) est communiqué. S'il existe plus d'un actionnaire, leur identité ne figure pas sur le registre du commerce, quelle que soit la nature des actions émises (nominatives ou au porteur). Si la société a émis des actions nominatives, elle doit cependant tenir un registre des actionnaires consultable par tous les actionnaires de la société. Les coopératives (*Genossenschaften*) sont inscrites au registre du commerce, mais aucune information sur l'identité des membres n'y est divulguée. Elles doivent cependant tenir un registre de leurs membres consultable par quiconque le souhaite. Les fondations privées (*Privatstiftungen*) sont également inscrites au registre du commerce. Elles n'ont pas de propriétaires mais doivent avoir des bénéficiaires. Les noms des bénéficiaires doivent figurer dans les statuts de la fondation, que toute personne peut consulter en accédant au registre du commerce. Les associations à but non lucratif (*Vereine*) ne sont pas inscrites au registre du commerce, mais au registre des associations tenu par l'administration de leur Land. L'identité des membres de l'association n'est pas transmise aux autorités administratives.
133. Toute modification de l'identité d'un membre ou d'un actionnaire doit être portée, selon les cas, sur le registre du commerce ou sur le registre des membres tenu par la société. Les actionnaires des SARL dont l'identité n'est précisée sur le registre du commerce ne peuvent exercer aucun de leurs droits à l'égard de la société. Il en va de même pour les actionnaires de sociétés anonymes lorsqu'ils ne figurent pas sur le registre des actionnaires (dans les cas où des actions nominatives ont été émises). Le non-respect des obligations d'enregistrement est sanctionné par une amende.
134. En Autriche, les personnes morales doivent être inscrites sur un registre accessible au public. Le registre comprend des informations sur les coordonnées de l'entreprise, ses responsables et actionnaires, son capital etc., ce qui assure un fort degré de transparence de toutes les personnes morales. Les informations doivent être vérifiées et certifiées par un notaire avant d'être portées au registre. Le registre est à jour, puisque des règles strictes obligent à signaler tout changement dans de brefs délais. Des règles de transparence supplémentaires s'appliquent aux entreprises dont les actions sont négociées en bourse ou sur un marché réglementé, ou qui émettent des titres conformément à la loi sur les marchés de capitaux et à la loi sur la Bourse. Ce sont par exemple l'obligation de publier le rapport financier annuel, d'établir des rapports financiers semestriels, de notifier certains événements tels que l'acquisition ou la cession de

participations importantes etc. Enfin, les institutions financières et leurs responsables sont soumis à une procédure spécifique d'enregistrement et d'approbation auprès de l'Autorité des marchés financiers.

135. L'EEG a également demandé des statistiques concernant les pénalités prévues dans le cadre de l'inscription au registre du commerce, afin de mieux vérifier l'efficacité du contrôle de la validité des renseignements figurant dans le registre. Le document « *Strafen [Pénalités] 2005, 2006, 2007* » en offre un aperçu. D'après ces statistiques, en 2005, environ 11 000 mises en demeure ont été envoyées et des pénalités ont dû être infligées dans 3 900 cas. Dans 1 586 d'entre eux, une seule pénalité a suffi, mais il a fallu imposer deux pénalités dans 563 cas, trois dans 130 cas, quatre dans 45 cas, cinq dans 17 cas et plus de cinq pénalités dans 19 cas. En 2006, le nombre de mises en demeure a été moins important : environ 8 900, ainsi que le nombre de dossiers entraînant des pénalités, environ 2 900. Une seule pénalité a suffi dans 1 175 de ces cas, tandis que 452 cas ont appelé deux pénalités, 103 trois pénalités, 33 quatre pénalités, 7 cinq pénalités et 6 cas, plus de cinq pénalités. En 2007, le nombre de mises en demeure est remonté à 9 200 et celui des cas justifiant des pénalités à 3 411. Une seule pénalité a suffi pour 1 367 d'entre eux, 342 ont justifié deux pénalités, 68 trois pénalités, 9 quatre pénalités et 1 cas a justifié un total de cinq pénalités.

Restrictions aux activités des personnes physiques

136. Il n'existe pas de moyen direct d'interdire aux personnes reconnues coupables d'infractions d'occuper des fonctions de direction au sein d'une personne morale. Cependant, une personne ne peut mener d'activité commerciale, et donc diriger une entité à vocation commerciale, si elle a été reconnue coupable de faillite frauduleuse et autres infractions corrélées (article 13 du Code commercial, *Gewerbeordnung*). S'agissant des divers acteurs du secteur financier (banques, assurances, conseillers financiers), le strict régime d'agrément de l'AMM autrichienne (responsable du contrôle de ce secteur) assure une vérification approfondie de l'historique des propriétaires, des gestionnaires et des sources de financements, afin de garantir une très grande qualité des cadres d'entreprises et d'éviter les influences criminelles dans le secteur financier (critères dits « d'honorabilité et de compétence » conformément aux normes de vigilance du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, de l'IAIS et de l'OICV). De plus, la 3^e directive anti-blanchiment d'argent, 2005/60/CE (sur le point d'être mise en œuvre au moment de la visite sur place) impose de refuser l'immatriculation ou l'agrément aux bureaux de change, aux casinos et aux prestataires de services aux sociétés et fiduciaires si les personnes qui dirigent ces entreprises ou en sont les bénéficiaires effectifs ne remplissent pas les « critères d'aptitude et d'honorabilité » (exigence très proche de celle existant déjà pour les banques et les intermédiaires financiers). Ainsi, lorsque l'intégrité d'un dirigeant ou d'un bénéficiaire effectif est en doute (casier judiciaire signalant des actes de corruption ou de blanchiment d'argent, par exemple), l'intéressé ne peut plus occuper de fonctions de direction au sein d'une personne morale.

Législation sur la responsabilité des personnes morales, pénalités et autres mesures

137. La nouvelle loi fédérale sur la responsabilité des entités en matière pénale (*Verbandsverantwortlichkeitsgesetz, VbVG*) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006, offrant un cadre général applicable aux personnes morales et autres organismes comme les partenariats. Les autorités autrichiennes indiquent qu'en vertu de cette nouvelle législation, les personnes morales peuvent être tenues pour responsables de toutes les infractions pénales (dont celles liées à la corruption), commises sciemment ou par négligence, en plus et indépendamment de la responsabilité pénale des personnes physiques concernées. La VbVG contient des dispositifs

destinés à éviter qu'une personne morale n'échappe aux conséquences pénales de ses actes du fait de changements organisationnels d'envergure dans ses structures. Elle comprend aussi des dispositions détaillées sur le calcul et l'application des amendes à infliger aux personnes morales en cas d'infractions. Ces amendes (*Verbandsgeldbusse*) reposent sur un taux journalier maximal purement théorique de 10 000 euros (article 4.4 VbVG). Le nombre maximal d'amendes journalières dépend de la peine maximale correspondant à l'infraction commise. Conformément à l'article 4, paragraphes 2 et 3 de la loi, ce nombre est de 70 en cas de corruption active (art. 307 CP), de 80 pour la corruption passive (art. 304) et de 100 pour l'abus de pouvoir (art. 302 CP). Ainsi, même pour un cas de corruption extrêmement grave, le montant maximal de l'amende encourue par la personne morale coupable est d'un million d'euros.

Déductions fiscales, administration des impôts

138. Conformément à l'article 20.1, alinéa 5 de la loi de 1998 relative à l'impôt sur le revenu, les cadeaux en espèces ou en nature dont le don ou l'acceptation fait l'objet de sanctions pénales ne sont pas déductibles des revenus.
139. L'administration fiscale, et notamment les services des contrôles fiscaux, participent à la détection et au signalement des infractions. Les paiements concernés, si tant est qu'ils apparaissent dans la comptabilité, sont souvent libellés sous le titre de commissions, frais de représentation, frais d'agence, déductions forfaitaires ou échéances de prêts (alors qu'aucun remboursement n'est en fait nécessaire). Il revient aux contrôleurs des impôts de déterminer si de tels paiements sont bien liés à l'activité professionnelle, et donc déductibles. L'administration fiscale autrichienne fournit des informations sur les transactions suspectes dans le cadre suivant : (a) l'obligation de signalement au parquet, principe prévu par l'article 84 du Code de procédure pénale ; (b) la possibilité d'échanger des informations sur les transactions suspectes avec les autorités fiscales étrangères, sur les base des articles pertinents des conventions en matière de double imposition ou en vertu de la directive CE concernant l'assistance mutuelle (77/799/CE telle que modifiée).
140. Le secret fiscal prévu à l'article 48a de la loi de procédure fiscale est levé lorsque la transmission d'informations protégées est requise en vertu d'une obligation légale ou d'un intérêt public supérieur, ce qui est normalement le cas lorsque le parquet ne peut accéder aux informations par le biais d'autres méthodes d'investigation légales.
141. L'EEG a été informée sur place que le ministère des Finances avait publié une directive sur les cadeaux et leur déductibilité fiscale, considérée comme un instrument utile, mais qui ne suffit pas à combler toutes les lacunes. Un projet plus large, lancé par l'administration fiscale de Rhénanie du Nord – Westphalie (Allemagne), vise à étudier les différentes techniques utilisées pour dissimuler les actes de corruption et de blanchiment d'argent. Les résultats du projet serviront de base pour renforcer le rôle de l'administration fiscale dans la prévention et la détection des activités criminelles.

Règles comptables

142. En vertu de l'article 122 de la loi fédérale sur les sociétés à responsabilité limitée (*GmbH-Gesetz*) et de l'article 255 de la loi fédérale sur les sociétés anonymes (*Aktiengesetz*), les gérants, membres du conseil de surveillance, mandataires ou liquidateurs encourrent jusqu'à un an d'emprisonnement ou une amende maximale de 360 fois le taux journalier s'ils présentent de façon inexacte la situation de l'entreprise ou l'état de ses finances, ou omettent des faits importants dans les rapports et inventaires des biens de l'entreprise – notamment les rapports

financiers annuels – destinés au public, aux actionnaires, aux commissaires aux comptes, au conseil de surveillance ou à l'assemblée générale de l'entreprise. Les sanctions s'appliquent de la même manière à toutes les entités qui doivent publier un bilan. Des règles analogues s'appliquent aux coopératives (article 89 de la loi fédérale sur les sociétés coopératives) et aux autres compagnies commerciales. Une amende peut être infligée en conséquence à la personne morale. Les fondations sont soumises à des règles comptables et sanctions similaires à celles applicables aux sociétés. Les associations sont tenues à des obligations comptables mais ne sont pas passibles de sanctions en cas de non respect de ces obligations.

143. La destruction et la dissimulation (délibérées) des registres comptables ne fait pas l'objet de sanctions pénales.

Rôle des comptables, commissaires aux comptes et autres professionnels

144. Avocats, commissaires aux comptes et comptables sont tenus de signaler leurs soupçons de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme à la Cellule de renseignement Financier. Il n'existe à l'heure actuelle pas d'obligation de signalement concernant les infractions de corruption. Une directive, en cours de préparation au moment de la visite sur place, réglera à l'avenir le comportement professionnel des comptables vis-à-vis de leurs clients, des personnes autorisées à agir en tant qu'administrateurs de biens [*Wirtschaftstreuhand*], des stagiaires et des autres personnes ayant des relations avec les professions liées à l'administration de biens. La directive comprendra également des mesures destinées à protéger les administrateurs de biens contre toute implication dans des groupes criminels organisés. Les comptables sont également tenus d'exercer leur profession dans le respect de la loi.

b. Analyse

145. L'EEG n'a pu se faire d'idée précise du degré de transparence de certaines entités. C'est particulièrement le cas pour les sociétés anonymes, qui sont autorisées à émettre des actions au porteur librement transférables d'un actionnaire à un autre sans que ce ne soit noté au registre du commerce ou ailleurs ; cela peut parfois être une source de difficultés pour identifier certains avoirs ou les bénéficiaires de telles sociétés⁴¹. Il existe également en Autriche des *stille Gesellschafter* (« associés passifs »), pour lesquels l'EEG n'a pu déterminer s'ils devaient être déclarés par l'autre associé ou les autres associés gérant(s) officiel(s) de la société. L'EEG a appris par des procureurs que les fondations n'identifiaient pas leur(s) bénéficiaire(s) possible(s) et pouvaient donc être facilement utilisées pour dissimuler des fonds ; les procureurs doivent mener des recherches supplémentaires pour identifier ces bénéficiaires. Des représentants du fisc ont reconnu qu'il existait des sociétés écran en Autriche, utilisées pour couvrir des infractions fiscales, pénales etc., mais aucune mesure visant à limiter de telles sociétés n'a été citée à l'EEG. Selon les représentants de la police, il arrive occasionnellement qu'une entreprise soit reconnue comme impliquée de façon organisée dans des activités criminelles, dont la corruption. Enfin, il a été indiqué à l'EEG que le « capital social », les réseaux et les connexions politiques jouaient un rôle particulièrement important en Autriche, ce qui peut rendre les associations et les partis politiques particulièrement attractifs. L'EEG a également été informée que le financement des partis politiques autrichiens était particulièrement opaque (le thème sera étudié dans le

⁴¹ Les autorités autrichiennes ont indiqué qu'il existe diverses manières pour les enquêteurs de parvenir sur la trace du porteur actuel de titres de ce genre, par exemple en étudiant le registre de la société et les documents qui y figurent, en interrogeant les actionnaires originels ainsi que les personnes ayant agi pour le compte d'un actionnaire, les dirigeants et autres représentants de la société en question, en consultant la liste des personnes participant aux réunions des actionnaires etc. Mais il est admis qu'un actionnaire peut rester difficile à identifier s'il/elle ne fait pas valoir les droits attachés aux titres.

cadre du troisième cycle d'évaluation du GRECO) et donnait l'impression qu'il était facile de s'assurer une décision favorable en versant de l'argent à des élus ; les détails de certaines affaires controversées ont été abordés. Les autorités autrichiennes ont donc des raisons de rester particulièrement vigilantes sur la transparence et le contrôle des personnes morales⁴². L'EEG recommande **d'ouvrir des concertations sur les mesures à prendre, dans le contexte de la lutte contre la corruption, afin d'accentuer la transparence et le contrôle des entités commerciales, des fondations et des associations.**

146. Dans ce contexte, la nouvelle loi sur la responsabilité des entités en matière pénale (*Verbandsverantwortlichkeitsgesetz, VbVG*) est à saluer. Elle comporte de nombreux points marquants, prévoyant par exemple l'application de cette forme de responsabilité à toutes les infractions pénales, ainsi que des règles de procédure détaillées. Au moment de la visite sur place, quelques affaires (parmi lesquelles ne figurait aucun cas de corruption) faisaient l'objet d'une enquête ou de poursuites mais aucun arrêt n'avait encore été rendu. L'EEG a constaté que la police, les juges et les procureurs connaissaient mal la nouvelle loi et exprimaient certains doutes quant à sa traduction dans la pratique. Le texte en lui-même est assez complexe et plusieurs de ses dispositions laissent une grande marge d'appréciation aux instances chargées de son application, concernant par exemple l'évaluation des amendes et la détermination de la durée de l'exercice. L'EEG a appris que la formation de la police et des autorités judiciaires sur la mise en œuvre de ce nouveau mécanisme pouvait (et demandait à) être grandement améliorée. L'EEG recommande donc **d'établir des directives à l'attention des procureurs pour faciliter l'application de la loi sur la responsabilité des entités en matière pénale** (*Verbandsverantwortlichkeitsgesetz, VbVG*) **et de prendre les mesures nécessaires pour assurer la formation des forces de police, juges et procureurs compétents sur ce thème.**
147. En ce qui concerne les amendes qui peuvent être prononcées à l'encontre de personnes morales, le montant maximal de € 1 million reste théorique, puisque la loi précise de nombreux éléments à prendre en compte pour évaluer le nombre et le montant des amendes journalières (voir les articles 4 et 5 VbVG). La possibilité d'effacer tout ou partie de l'amende est également prévue sous certaines conditions (art. 6 et 7). Sur le plan des poursuites, le principe de la « *Diversion* », qui permet de remplacer la peine par diverses mesures alternatives (art. 19 VbVG), conduit également à d'autres allègements de peine. La multiplicité des éléments entrant dans la définition des sanctions à l'encontre des personnes morales n'est pas critiquable en tant que telle, mais compte tenu de la grande marge d'appréciation possible, le plafond maximal initial paraît clairement trop faible⁴³. Par conséquent, l'EEG recommande **d'augmenter le montant maximal initial des amendes infligées aux personnes morales coupables d'une infraction pénale afin de garantir que les sanctions en cas de faits de corruption soient effectives, dissuasives et proportionnées.**
148. Pour l'heure, il n'existe pas de fichier des personnes morales condamnées pour corruption (ou toute autre infraction) et les autorités autrichiennes estiment qu'il s'agit d'un thème assez complexe. L'idée de publier au registre du commerce (*Firmenbuch*) le détail des sanctions imposées aux personnes morales semble également fortement rejetée par les associations d'entreprises. Cela étant, l'EEG estime que les personnes morales devraient recevoir un traitement semblable à celui des personnes physiques lorsqu'elles ont commis une infraction, et qu'un fichier constituerait un instrument officiel utile pour quiconque souhaiterait éviter de

⁴² Les autorités autrichiennes soulignent que les mesures adoptées après la visite afin de transposer la 3^{ème} Directive anti-blanchiment de l'UE comprennent, pour les entités assujetties, des obligations en matière d'identification des bénéficiaires réels ou ultimes d'une transaction ou personne morale, et de garder une trace de ces vérifications, ce qui contribue à accroître la transparence des personnes morales.

⁴³ Le niveau de sanctions a été relevé le 1^{er} janvier 2008, mais pas dans une proportion significative

commercer avec des entités qui n'hésitent pas à recourir à la corruption ou à d'autres méthodes illicites. L'EEG est néanmoins d'avis que des solutions de compromis existent, comme la création d'un fichier à consultation restreinte, l'offre de garanties dans l'intérêt légitime de la protection des données personnelles etc. L'EEG recommande par conséquent **d'envisager la création d'un fichier des personnes morales ayant fait l'objet d'une condamnation.**

149. Aucune disposition du Code pénal ne permet aux tribunaux d'interdire à une personne condamnée pour corruption d'occuper une fonction de direction au sein d'une entité. Cette possibilité constituerait un outil efficace pour renforcer la prévention de la corruption et plus généralement, pour empêcher que des délinquants n'infiltrent le secteur des affaires. Comme indiqué ci-dessus (voir paragraphe 145), les opportunités existent de faire un mauvais usage des personnes morales. Par conséquent, l'EEG recommande **d'envisager d'ajouter au Code pénal une disposition permettant aux tribunaux d'interdire à une personne condamnée pour de graves infractions de corruption d'exercer une fonction de direction au sein d'une personne morale pendant un certain laps de temps.**

CONCLUSIONS

150. D'intéressantes initiatives anti-corruption ont été adoptées en Autriche ; dans l'ensemble cependant, l'EEG constate que le pays, à l'exception de la ville/du Land de Vienne, n'en est qu'à une étape peu avancée dans ce domaine. Plusieurs secteurs de la société semblent touchés par la corruption et/ou exposés à des risques de corruption qui, parfois, ne sont pas encore évalués ou reconnus. Une étude du phénomène de corruption, ainsi que la création d'un mécanisme de coordination qui permettrait de travailler avec les Länder et le secteur privé, offriraient un cadre général permettant de susciter ou d'accompagner des améliorations à l'avenir.
151. Dans l'ensemble, la police et les instances chargées des poursuites sont perçues comme insuffisamment indépendantes et/ou fortement politisées, ce qui pose un problème crucial, en particulier pour la lutte contre la corruption. La réforme prévoyant de rapprocher le statut des procureurs de celui des juges demande à être mise en œuvre, et éventuellement complétée par la création d'un ou plusieurs organisme(s) responsable(s) entre autres de la nomination et de la carrière des juges et des procureurs. Au sein des différents organes de poursuite pénale, plusieurs services manquent de personnel, d'occasions de formation et de mécanismes de coordination, et le rôle du Bureau des affaires internes du ministère de l'Intérieur doit être renforcé et clarifié. En l'état actuel des choses, le système des immunités parlementaires pourrait entraver les poursuites pour faits de corruption et il est nécessaire d'établir des critères permettant de mieux distinguer les actes qui sont liés aux fonctions des parlementaires et ceux qui ne le sont pas. De plus, l'EEG n'a pu conclure que les autorités chargées de l'application du droit pénal accordaient suffisamment d'attention aux produits de la corruption. Des progrès peuvent encore être réalisés, notamment, concernant le cadre juridique des opérations de saisie et de confiscation.
152. Il est également possible d'améliorer encore les garanties de transparence et autres mesures préventives anti-corruption en place dans l'administration concernant les agents publics (nécessité par exemple d'améliorer le cadre juridique de l'accès à l'information, d'associer davantage la Cour des comptes autrichienne à la prévention et à la détection de la corruption, de protéger les auteurs de signalements et d'adopter un code de déontologie des agents publics). Enfin, l'EEG juge qu'il pourrait être davantage veillé à ce que les différentes formes de personnes morales ne soit pas utilisées à des fins de corruption ou d'autres buts répréhensibles. La récente mise en place d'une responsabilité pénale des entreprises est à saluer ; cependant, certaines mesures d'accompagnement sont inévitablement nécessaires pour garantir la pleine

application de ce nouveau mécanisme (directives, formations, fichier des personnes morales condamnées etc.).

153. À la lumière de ce qui précède, le GRECO adresse à l'Autriche les recommandations suivantes :

- i. **entreprendre une étude destinée à évaluer l'étendue et la nature de la corruption en Autriche et à pointer les domaines les plus exposés aux risques de corruption (paragraphe 19) ;**
- ii. **a) instaurer un mécanisme de coordination interinstitutionnel et pluridisciplinaire doté des ressources nécessaires et dûment mandaté pour mettre en place une stratégie / politique de lutte contre la corruption ; b) associer les *Länder* et le secteur privé à ces efforts (paragraphe 21) ;**
- iii. **a) clarifier les compétences et rôles respectifs du Bureau des affaires internes du ministère de l'Intérieur (BIA) et des autres organes de police en matière d'enquête sur les affaires de corruption, en confirmant le rôle central du BIA ; b) améliorer la coordination entre les différents organes de police chargés d'enquêter sur les cas de corruption, ainsi qu'entre le BIA et les services du parquet (paragraphe 54) ;**
- iv. **accroître les moyens en personnel de la police, et en particulier des unités chargées des enquêtes sur la corruption et les produits du crime (paragraphe 55) ;**
- v. **a) poursuivre la réforme du statut des procureurs pour le rapprocher de celui des juges ; b) envisager la création d'un ou plusieurs organe(s) spécialisé(s) en charge de la sélection, de la formation, de la nomination, de l'évolution des carrières et du régime disciplinaire des juges et des procureurs (paragraphe 56) ;**
- vi. **veiller à ce que le bureau spécial du parquet pour la corruption commence bien à fonctionner, début 2009, avec les ressources prévues, et à ce que l'adéquation de ces ressources fasse l'objet d'une évaluation à l'issue de sa période initiale de fonctionnement (paragraphe 57) ;**
- vii. **offrir de plus amples possibilités de formation aux juges, dont ceux des juridictions les moins élevées, dans les domaines particulièrement importants pour traiter les affaires de corruption (paragraphe 58) ;**
- viii. **réexaminer les conditions d'accès et d'échange pour ce qui est des informations importantes dans le cadre des enquêtes de corruption, et en particulier d'envisager de lever le secret bancaire pour les infractions liées à la corruption passibles d'une peine maximale inférieure à un an d'emprisonnement (paragraphe 59) ;**
- ix. **s'assurer que les nouvelles techniques spéciales d'enquête soient utilisables à l'égard de tous les cas graves de corruption, avec les garanties des droits fondamentaux qui s'imposent (paragraphe 60) ;**
- x. **a) adopter des directives énonçant des critères spécifiques et objectifs à appliquer pour déterminer si un acte est lié aux fonctions officielles d'un parlementaire, et donc si l'immunité d'un tel parlementaire s'applique et peut être levée; b) veiller à ce que ces directives répondent aux besoins de la lutte contre la corruption ; et c) faire en sorte que les commissions parlementaires compétentes au niveau fédéral ou des**

Länder motivent leur décision quant à la levée ou au maintien de l'immunité dans une affaire donnée (paragraphe 70) ;

- xi. envisager un renforcement du système de confiscation et de mesures provisoires afin que a) le régime de confiscation s'applique également aux produits directs de la corruption et pas seulement leur valeur équivalente ; b) les mesures provisoires et de confiscation s'appliquent clairement aux différentes formes de produits (en particulier, les produits matériels et immatériels, ceux délibérément transmis à des tiers pour éviter leur confiscation ou ceux mêlés à des avoirs acquis de manière légitime) (paragraphe 87) ;
- xii. prendre les mesures nécessaires pour sensibiliser les organismes en charge des enquêtes et des poursuites à la nécessité de s'attaquer aux produits de la corruption, y compris dans les affaires relevant de l'article 302 du Code pénal (abus de pouvoir) (paragraphe 88) ;
- xiii. accroître l'aptitude du système autrichien de lutte contre le blanchiment à traiter les produits de la corruption, a) en envisageant d'ériger l'auto-blanchiment en infraction pénale ; b) en offrant à toutes les entités ayant une obligation de signalement des orientations tenant compte des nécessités de la lutte contre la corruption (typologie des actes de blanchiment liés à la corruption et indicateurs applicables aux transactions suspectes, informations et orientations sur les personnes politiquement exposées etc.) (paragraphe 91) ;
- xiv. en vue de faciliter l'accès à l'information, introduire des critères précis définissant un nombre limité de situations dans lesquelles cet accès peut être refusé, et mettre en place un dispositif permettant à la personne concernée de faire appel contre de tels refus (paragraphe 121) ;
- xv. mettre en place les formations, accords de coopération et autres mesures appropriées pour permettre à la Cour des comptes de contribuer efficacement aux efforts de lutte contre la corruption dans le pays, notamment en signalant aux autorités compétentes les soupçons de corruption et les cas de mauvaise gestion susceptibles d'entraîner des sanctions pénales (paragraphe 122) ;
- xvi. a) introduire des mécanismes de protection applicables à tous les agents publics fédéraux (titulaires et contractuels) auteurs de signalements ; b) inviter les Länder qui ne disposent pas encore de tels mécanismes à les mettre en place (paragraphe 123) ;
- xvii. a) adopter, comme prévu, un code de conduite des employés fédéraux et de veiller à ce que ce code aborde également la nécessité de lutter contre la corruption ; b) inviter les Länder qui ne l'ont pas encore fait à adopter un tel code (paragraphe 124) ;
- xviii. a) veiller à ce que toutes les catégories d'agents publics (dont les élus ainsi que les juges et procureurs) soient couvertes par des dispositions appropriées concernant l'acceptation de cadeaux ; b) inviter les Länder qui ne l'ont pas encore fait à adopter des dispositions sur les cadeaux à des agents publics ; c) étudier les clarifications ou orientations qui pourraient être nécessaires pour que certaines dispositions clés du Code pénal (en particulier les articles 304 paragraphe 4 sur l'acceptation

d'avantages et 308 paragraphe 2 sur l'intervention illicite) ne risquent pas d'être mal interprétées (paragraphe 125) ;

- xix. a) introduire un cadre juridique réglementant le départ des employés fédéraux dans le secteur privé b) inviter les Länder qui ne disposeraient pas encore de telles mesures ni de mécanismes appropriés en matière de prévention des conflits d'intérêts à mettre en place de telles mesures et mécanismes; c) renforcer le contrôle de la déclaration des avoirs et des intérêts pour les parlementaires et les hauts responsables de l'exécutif (paragraphe 129) ;
 - xx. ouvrir des concertations sur les mesures à prendre, dans le contexte de la lutte contre la corruption, afin d'accentuer la transparence et le contrôle des entités commerciales, des fondations et des associations (paragraphe 145) ;
 - xxi. établir des directives à l'attention des procureurs pour faciliter l'application de la loi sur la responsabilité des entités en matière pénale (*Verbandsverantwortlichkeitsgesetz, VbVG*) et prendre les mesures nécessaires pour assurer la formation des forces de police, juges et procureurs compétents sur ce thème (paragraphe 146) ;
 - xxii. augmenter le montant maximal initial des amendes infligées aux personnes morales coupables d'une infraction pénale afin de garantir que les sanctions en cas de faits de corruption soient effectives, dissuasives et proportionnées (paragraphe 147) ;
 - xxiii. envisager la création d'un fichier des personnes morales ayant fait l'objet d'une condamnation (paragraphe 148) ;
 - xxiv. envisager d'ajouter au Code pénal une disposition permettant aux tribunaux d'interdire à une personne condamnée pour de graves infractions de corruption d'exercer une fonction de direction au sein d'une personne morale pendant un certain laps de temps (paragraphe 149).
154. Conformément à l'article 30.2 de son règlement intérieur, le GRECO invite les autorités autrichiennes à lui présenter pour le 31 décembre 2009 un rapport sur la mise en œuvre des recommandations ci-dessus.
155. Enfin, le GRECO invite les autorités autrichiennes à autoriser dans les plus brefs délais la publication du présent rapport et à en établir et publier une version traduite dans la langue nationale.