

Strasbourg, 30 septembre 2004

Public
Greco Eval II Rep (2004) 2F

Deuxième Cycle d'Evaluation

Rapport d'Evaluation sur le Royaume-Uni

Adopté par le GRECO
lors de sa 20^{ème} Réunion Plénière
(Strasbourg, 27-30 septembre 2004)

I. INTRODUCTION

1. Le Royaume-Uni a été le neuvième Etat membre du GRECO à être examiné dans le cadre du Deuxième Cycle d'Evaluation. L'Equipe d'Evaluation du GRECO (désignée ci-après « l'EEG ») était composée comme suit : M. Eberhard SIEGISMUND, Directeur Général Adjoint du système judiciaire, Ministerialdirigent, Ministère fédéral de la Justice, Berlin (Allemagne) ; M. Ivar TALLO, Président de la Commission gouvernementale de lutte contre la corruption, Université de Tartu, Tallinn (Estonie) et M. Patrick BREHONY, Commissaire de police (An Garda Síochána), Bureau national d'enquête criminelle, Dublin (Irlande). Cette Equipe d'Evaluation du GRECO, accompagnée par un membre du Secrétariat du Conseil de l'Europe, s'est rendue au Royaume-Uni du 19 au 23 avril 2004. Préalablement à cette visite, une réponse très détaillée au questionnaire (document Greco Eval II (2003) 9E), ainsi que des copies de la législation pertinente, avaient été remises aux experts.
2. L'EEG a rencontré le Ministre du système de justice pénale et de la réforme du droit, Baroness Scotland of Asthal et des responsables des organisations gouvernementales suivantes : Ministère de l'Intérieur (Home Office), Ministère des Affaires étrangères, Cabinet du Premier ministre, Ministère des Finances, Cabinet du Vice-Premier ministre, Ministère du Commerce et de l'Industrie, Autorité de contrôle des services financiers, Administration du fisc, Service de recouvrement des biens, Ministère public, Service de lutte contre la fraude, Service national de renseignement sur la criminalité, Police nationale, Bureau des normes de conduite pour l'Angleterre et le pays de Galles et Secrétariat de la Commission sur les normes de conduite dans la vie publique. Par ailleurs, l'EEG a également pu s'entretenir avec des membres des organisations non-gouvernementales suivantes : Public Concern at Work, The Law Society, l'Institut des experts-comptables, le Secrétariat du Wicks Committee et Transparency International.
3. Il est rappelé que, lors de sa 10^e Réunion Plénière (juillet 2002), le GRECO a décidé que le Deuxième Cycle d'Evaluation se déroulerait du 1^{er} janvier 2003 au 30 juin 2005 et que, conformément à l'article 10.3 de son statut, la procédure d'évaluation porterait sur les thèmes suivants :
 - **Thème I – Produits de la corruption** : 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 173), par les articles 13, 19, paragraphe 3, et 23 de la Convention.¹
 - **Thème II – Administration publique et corruption** : Principes directeurs 9 (administration publique) et 10 (agents publics).
 - **Thème III – Personnes morales et corruption** : Principes directeurs 5 (personnes morales) et 8 (législation fiscale), complétés, pour les membres ayant ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE 173), par les articles 14, 18 et 19, paragraphe 2, de la Convention.
4. Le présent rapport a été élaboré à partir des réponses au questionnaire et des informations communiquées lors de la visite sur place. Il a pour objectif principal d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités du Royaume-Uni pour se conformer aux obligations qui

¹ Le Royaume-Uni a ratifié la Convention pénale sur la corruption le 9 décembre 2003. Celle-ci est entrée en vigueur à l'égard du Royaume-Uni le 1^{er} avril 2004.

découlent des dispositions indiquées au paragraphe 3. Le rapport présente d'abord une description de la situation, suivie d'une analyse critique. Les conclusions contiennent une liste de recommandations adoptées par le GRECO et adressées au Royaume-Uni afin que ce pays améliore son degré de conformité avec les dispositions examinées.

II. THEME I - PRODUITS DE LA CORRUPTION

a. Description de la situation

Confiscation et autres saisies des instruments et produits du crime

5. Depuis l'adoption de la Loi sur les produits du crime (*Proceeds of Crime Act (POCA)*) en 2002, le Royaume-Uni a mis en place quatre régimes différents de mesures de confiscation et de recouvrement des produits du crime (y compris ceux liés aux délits de corruption). Il s'agit des régimes de « confiscation ordinaire », de « recouvrement civil », « taxation », et de « saisie-mise sous séquestre d'espèces ». Seul le régime de confiscation nécessite une condamnation et par conséquent l'identification d'une infraction spécifique. La confiscation est considérée comme partie intégrante du processus de sanction. Les autres mesures ne dépendent pas de la condamnation de l'auteur du délit (procédures *in rem*), il suffit que les produits soient le fruit d'un comportement criminel habituel.
6. En premier lieu, la confiscation ne peut intervenir que si le défendeur a été reconnu coupable d'un délit (y compris de corruption) se traduisant par un gain financier ou un avantage patrimonial. La décision de confiscation est une ordonnance enjoignant à l'auteur du délit de verser une somme d'argent égale à la valeur du bénéfice du crime (les produits) ou une somme moindre en fonction des disponibilités. Elle ne couvre pas de produits particuliers. Le recours à la confiscation n'est pas obligatoire, à l'exception de « la confiscation pour mode de vie criminel », voir ci-dessous. Néanmoins, la procédure a un caractère obligatoire lorsque le processus de confiscation a été initié par les personnes dûment habilitées, par exemple le Procureur ou le Directeur de l'Agence de recouvrement des avoirs (*Assets Recovery Agency, ARA*). Le tribunal peut aussi décider *ex officio* d'ordonner la confiscation.
7. Concernant les « instruments », les tribunaux ont le pouvoir de rendre une ordonnance en vertu de la section 143 (après condamnation) de la Loi de 2000 sur les pouvoirs des juridictions pénales (Condamnation) qui prévoit de retirer au délinquant de tout ce qui a pu servir à commettre le délit.
8. La confiscation peut prendre deux formes. La traditionnelle « confiscation pour comportement délictueux » suppose que le Procureur établisse un lien de causalité allant « au-delà de tout doute raisonnable » entre un crime précis et un bénéfice spécifique. Dans cette forme de confiscation, il n'existe pas de seuil minimum en-dessous duquel les biens ne peuvent être confisqués. L'autre forme, la « confiscation pour mode de vie criminel », permet au tribunal de partir du principe qu'en cas de corruption ou de la plupart des autres délits, tous les biens acquis par le défendeur au cours des six dernières années sont des produits du crime (la charge de la preuve est renversée, le lien de causalité n'est pas nécessaire). Le test du « mode de vie criminel » est considéré comme positif si le délit a été commis tout au long d'une période de six mois, si le défendeur a été déclaré coupable de quatre délits entraînant un gain financier au cours de la même procédure, ou s'il a été condamné à deux autres occasions au cours des six années précédentes. Dans ces cas, la charge de la preuve est renversée, c'est au défendeur de prouver qu'un bien particulier a, selon un critère de la plus forte probabilité, une origine licite. Les

sommes inférieures à £5.000 ne sont pas confisquées dans le cadre de ces dispositions particulières liées au mode de vie.

9. Deuxièmement, il existe un système de recouvrement civil, conduit par l'Agence de recouvrement des avoirs (ARA), créée par la Loi sur les produits du crime de 2002. Ce régime permet au Directeur de l'ARA d'engager une action en justice sous forme de procédure civile pour recouvrer les produits d'une conduite illicite. Selon les orientations données par le Ministre de l'Intérieur (*Home Secretary*), ce système n'est à employer qu'en cas d'échec d'une confiscation après condamnation. Dans ce cas, les dossiers sont transmis à l'ARA par les autorités chargées de l'application de la loi. Ce régime est une procédure basée sur la législation civile, c'est au Directeur de l'ARA d'établir la preuve, selon un critère de la plus forte probabilité, que le bien provient du crime. A moins que le propriétaire en convienne, le Directeur de l'ARA requiert une ordonnance de mise en règlement judiciaire provisoire à la Haute Cour, gelant les avoirs, ou le recouvrement civil définitif à l'issue d'une audience réunissant l'ensemble des parties. Les poursuites doivent être engagées dans un délai de 12 ans à compter de la date d'acquisition du bien. Le ministère de l'Intérieur a fixé à £10.000 le seuil en dessous duquel le recouvrement civil n'est pas engagé.
10. Troisièmement, le Directeur de l'ARA a le pouvoir de taxer les produits du crime. Cette mesure, solution de remplacement au recouvrement civil, est applicable lorsque des motifs suffisants permettent de suspecter une personne d'avoir bénéficié de revenus ou de profits liés à un comportement criminel. Dans une telle situation, la Loi sur les produits du crime autorise le Directeur de l'ARA à exercer les fonctions de l'administration fiscale (*Inland Revenue*) en évaluant et taxant les revenus d'une personne. Le régime de saisie sommaire, consignation et placement sous séquestre de numéraire considérées comme produits d'un comportement délictueux s'applique aussi (en théorie) aux produits de la corruption.
11. Un quatrième pouvoir distinct permet à la police et aux fonctionnaires des douanes de saisir, retenir et demander la mise sous séquestre des sommes en numéraire de plus de £5.000 soupçonnées d'être des produits du crime ou destinées à cet usage. Cette mesure est applicable aux produits de la corruption mais vise initialement les situations de comportement criminel telles que le trafic de stupéfiants sur la voie publique, où l'auteur porte sur lui des espèces importantes obtenues illégalement.
12. Les régimes de confiscation/recouvrement civil s'appuient sur l'estimation de la valeur des produits. Si le défendeur souhaite éviter que la valeur d'un actif particulier soit ajoutée à l'ordonnance de confiscation, il lui appartient de démontrer, selon un critère de la plus forte probabilité, que cet actif a une origine légitime. Ceci conduit à fixer un chiffre que la Loi sur les produits du crime appelle le « montant recouvrable », qui fera l'objet d'une ordonnance de paiement, sauf si le défendeur arrive à prouver que ses disponibilités sont inférieures (section 7), ce qui correspond au « montant disponible », ou qu'il ne dispose d'aucun bien, auquel cas il lui sera ordonné de verser un « montant symbolique » (cette solution permettant au tribunal de se retourner vers le défendeur ultérieurement, si ses actifs augmentent subséquemment). Il est à noter que le défendeur peut déduire les frais d'acquisition des actifs. Ce processus permet d'éviter l'évasion en garantissant la prise en compte rétroactive de certains transferts, par exemple les cadeaux faits aux membres de la famille ou aux amis proches et les transferts visant à l'évasion des capitaux. Bien qu'une ordonnance de confiscation ne puisse être écartée aux fins de satisfaction d'une demande en réparation, le processus d'évaluation prend en compte une hiérarchie des priorités des revendications sur les biens du défendeur, les demandes

d'indemnisation ou les actions en dommage et intérêt en cours étant par exemple réglées avant adoption d'une ordonnance de confiscation.

13. Une ordonnance de confiscation est considérée comme partie intégrante de la condamnation pénale, le défendeur inculpé peut ainsi en faire appel comme il le ferait du jugement, conformément à la législation régissant les appels des condamnations et sentences. L'appel n'est pas nécessairement suspensif de l'exécution de l'ordonnance, mais dans la pratique les tribunaux attendent le résultat de l'appel avant d'engager leur action. L'ordonnance de confiscation peut aussi faire l'objet d'un appel distinct de la part du ministère public ou du Directeur de l'ARA. Le tribunal ou le Directeur de l'ARA jouent le rôle d'autorité d'application pour garantir l'exécution de l'ordonnance de confiscation, c'est-à-dire le versement effectif de l'argent.
14. S'il n'existe pas de procédure automatique de recours à la confiscation ou aux mesures provisoires, il a été indiqué à l'EEG que le Gouvernement a décidé d'appliquer ces mesures plus fréquemment qu'à l'heure actuelle. Le Gouvernement s'est engagé à doubler le montant des produits recouverts, passant de £29.5m en 1999-2000 à £60m d'ici 2004-2005, et à poursuivre cette augmentation dans les années futures. L'EEG a également appris qu'une partie de l'argent recouvé sera affecté au budget de la justice pénale.

Statistiques

15. Au cours des trois dernières années (2000-1 à 2002-3), sous la législation de l'époque, 4068 ordonnances de confiscation ont été prononcées pour un montant total de £235 millions : il n'existe pas de chiffres spécifiques pour les délits de corruption.

Mesures provisoires

16. La Loi sur les produits du crime de 2002 (POCA) s'applique également en ce qui concerne les mesures provisoires. Des ordonnances de restriction existent ainsi qu'un régime de saisie sommaire des espèces. Ils sont, en principe, utilisables dans les affaires de corruption. La Loi sur les produits du crime a également introduit de larges pouvoirs d'investigation, avec un recours possible à la saisie ou à l'obligation de production de matériel et d'informations qui peuvent être utilisés en liaison avec les poursuites engagées pour recouvrer les produits du crime (y compris les poursuites pour des délits de corruption). Entre autres, ces pouvoirs permettent de contraindre une banque à produire des documents ou des informations pour déterminer si une personne dispose d'un compte et d'en connaître les détails, ainsi que les transactions effectuées sur un compte au cours d'une période donnée.
17. Une ordonnance de restriction peut être prise pour empêcher la cession ou la disparition des biens susceptibles, en fin de compte, d'être vendus pour satisfaire à l'ordonnance de confiscation. Cette ordonnance a pour objet de restreindre l'usage des biens plutôt que de les geler, car ils restent aux mains de leur propriétaire. Ces ordonnances sont prises par le juge du fond dès le début de l'enquête ou à tout autre moment ultérieur. Le Procureur, le Directeur de l'ARA ou un enquêteur financier formé et accrédité par l'ARA peuvent requérir une telle ordonnance.
18. Une ordonnance de restriction peut être prise pour tout « bien réalisable » défini dans la section 83 de la Loi sur les produits du crime en tant que « bien non aliéné », détenu par le défendeur ou le bénéficiaire d'un cadeau de provenance délictuelle. Un bien est « non aliéné » tant qu'il n'est

pas réclamé en vertu d'autres dispositions législatives, par exemple une ordonnance de mise sous séquestre prononcée dans le cadre de la Loi sur le terrorisme.

19. Toute personne soumise à une ordonnance de restriction peut faire appel de la décision pour que cette ordonnance soit modifiée ou levée.
20. D'après la section 19 de la Loi de 1984 sur la police et les preuves en matière pénale (« PACE »), un agent de police peut, au cours d'une perquisition, saisir tout bien s'il a un motif raisonnable de penser qu'il a été obtenu suite à la commission d'un délit (ce qui s'applique aux pots de vin) ou s'il s'agit d'un moyen de preuve relatif à un délit faisant l'objet de l'enquête. Dans les deux cas, il doit également être convaincu de la nécessité de la saisie du bien pour en éviter la dissimulation, la perte ou la destruction, etc.

Gestion des avoirs saisis

21. Le régime de confiscation de la Loi sur les produits du crime prévoit la nomination d'administrateurs judiciaires (*management receivers*) si un actif est soumis à restriction et qu'il nécessite une surveillance et une gestion active pour éviter que sa valeur ne diminue, par exemple une entreprise sous séquestre qui a été créée à partir de produits du crime. L'administrateur est nommé soit par le tribunal, soit par le Directeur de l'ARA. Il a le pouvoir, avec l'accord du tribunal, de prendre possession du bien sous séquestre, de le gérer et de s'en occuper, d'engager, poursuivre ou défendre toute action juridique liée à ce bien et de réaliser autant d'actif que nécessaire pour couvrir sa rémunération et ses frais. Des arrangements similaires s'appliquent également aux administrateurs nommés sous la législation précédente.

Coopération internationale dans le cadre des mesures provisoires et de la confiscation

22. L'Autorité centrale du Royaume-Uni (UKCA), qui relève du ministère de l'Intérieur, joue le rôle de « gardien » et canalise toutes les mesures provisoires ou de confiscation liées aux délits de corruption, que le Royaume uni soit la partie requérante ou requise.
23. L'UKCA peut autoriser l'adoption d'une ordonnance de restriction ou de confiscation par un tribunal du Royaume Uni, ordonnance qui sera ensuite enregistrée et exécutée dans un pays étranger. Les sections 74,141 et 222 de la Loi sur les produits du crime constituent le socle législatif permettant à un Procureur ou au Directeur de l'ARA de demander l'exécution à l'étranger d'une ordonnance de restriction ou de confiscation, à la condition que ces requêtes aient obtenu l'aval du ministre. Les informations et preuves relatives à l'action en confiscation peuvent être transmises de gouvernement à gouvernement en vertu des accords bilatéraux de confiscation conclus par le Royaume Uni. Au-delà, intervient le cadre de la Loi 1990 sur la justice pénale (Coopération internationale) qui permet au Royaume Uni de coopérer à des actions pénales et à des enquêtes étrangères. Cette Loi sur la justice pénale (Coopération internationale) et la section 376 de la Loi sur les produits du crime prévoient des demandes d'assistance internationale dans des enquêtes liées à des confiscations. Une ordonnance de confiscation peut être enregistrée et exécutée dans une juridiction étrangère.
24. Il n'est pas nécessaire que le pays requérant ait signé une convention, un traité ou un accord avec le Royaume Uni pour qu'il puisse demander une restriction d'usage ou une confiscation des actifs. Il doit toutefois avoir été désigné sous la section 9 de la Loi sur la justice pénale (Coopération internationale), les poursuites doivent déjà être engagées et l'autorité doit être en mesure de livrer une relation complète de la procédure. Cela étant, l'Etat doit accompagner sa

requête d'une Commission rogatoire, de la législation appropriée, produire des informations détaillées concernant les biens, le propriétaire actuel, le lien entre le délit et le bien, un certificat émis par l'autorité centrale confirmant que les poursuites ont été engagées et, si l'ordonnance de confiscation n'a pas encore été prononcée, quelle en sera la valeur, ainsi que la confirmation qu'une telle ordonnance sera bien adoptée en cours de procédure. Si l'ordonnance a déjà été prononcée, une procédure similaire, soumise à la même documentation, peut être utilisée par une juridiction étrangère pour l'exécution d'une ordonnance de confiscation. La Partie 11 de la Loi sur les produits du crime stipule qu'une législation subsidiaire sera établie, définissant les dispositions du Royaume Uni pour assister les juridictions étrangères dans l'investigation, le gel et le recouvrement des produits du crime au stade de l'instruction plutôt qu'à celui de l'inculpation du suspect. Par ailleurs l'EEG a été informée du retrait, avant la fin de l'année 2004, de l'obligation faite aux Etats d'être désignés sous la section 9 de la Loi sur la justice pénale (Coopération internationale).

Blanchiment d'argent

25. Les infractions de corruption sont des infractions principales de blanchiment d'argent, même lorsqu'elles sont commises à l'étranger. Il convient néanmoins de noter que le trafic d'influence n'est pas érigé en infraction au Royaume-Uni, excepté dans la mesure où une relation existe entre la personne qui monnaie son influence et la personne ou institution qui est influencée (auquel cas, il y a commission d'une infraction en vertu de la Loi sur la prévention de la corruption (*Prevention of Corruption Act*) de 1906.²
26. Le Service national de renseignements criminels (*National Criminal Intelligence Service*, NCIS) est l'organe de coordination chargé de recevoir et traiter les rapports de transactions suspectes (RTS) relatifs au blanchiment d'argent. Le NCIS travaille en étroite collaboration avec la Police (affaires ordinaires) et le Bureau central de lutte contre la grande délinquance financière (*Serious Fraud Office* (SFO)), agence gouvernementale distincte (enquêtes et poursuites) en charge des affaires mettant en jeu des sommes très élevées. Il a été indiqué à l'EEG que le NCIS, dont les effectifs sont de l'ordre de 80-100 personnes, réceptionne chaque année quelques 100.000 rapports de transactions suspectes (RTS) dont 15 pour cents conduisent à une enquête des autorités d'application de la loi.
27. Outre les informations fournies au NCIS par les autorités, des obligations précises pèsent sur le « secteur réglementé » en matière de signalement au NCIS de toute transaction suspecte. Par ailleurs, depuis le 1^{er} mars 2004, suite à la mise en œuvre intégrale de la Réglementation de 2003 sur le blanchiment d'argent (marquant l'entrée en vigueur de la Seconde directive européenne sur le blanchiment d'argent), les professions juridiques, etc. sont tenues de signaler les transactions suspectes lorsqu'elles agissent pour leurs clients dans des transactions financières et immobilières.
28. La Loi sur les produits du crime énonce trois ensembles d'obligations de rapport. Premièrement, le « secteur réglementé » est tenu de rendre compte au NCIS dès qu'il a connaissance, suspicion ou motifs raisonnables d'affirmer ou suspecter que des activités ou transactions impliquent le blanchiment des produits d'un crime quel qu'il soit, y compris de corruption, commis n'importe où dans le monde. Deuxièmement, d'autres agents nommés (n'appartenant pas au secteur réglementé) sont dans l'obligation de notifier toute connaissance ou suspicion de blanchiment d'argent. Troisièmement, toute personne (autre qu'un Officier de la Couronne) sachant ou

² La loi de 1906 incrimine la corruption des agents. La définition « d'agent » est vaste et inclut non seulement les fonctionnaires mais « chaque personne employée par (ou agissant pour) un autre ».

présentant qu'elle est ou est sur le point d'être impliquée dans un arrangement de blanchiment des produits d'un crime, y compris un acte de corruption, doit en informer le NCIS, un fonctionnaire de police ou des douanes afin de bénéficier d'une défense juridique en cas d'accusation de blanchiment d'argent. Tout signalement rapporté dans le cadre de ces obligations légales doit être fait au plus tôt ; si un tel signalement intervient avant que ne soit commise l'activité en question, une autorisation doit être sollicitée, partout où cela est possible, auprès des autorités pertinentes. Toute omission de signalement d'une infraction pénale est passible d'une peine d'emprisonnement de cinq ans maximum. Il y a également infraction pénale quand l'autorisation d'effectuer une transaction n'a pas été accordée ou n'est pas demandée.

29. Enfin, le ministère des Finances britannique (*Treasury*) préside le Comité consultatif sur le blanchiment d'argent, un forum du secteur public/privé regroupant les principaux acteurs, notamment la *Law Society* et le Comité Consultatif des Organes Comptables, en vue de coordonner le système de lutte contre le blanchiment d'argent et d'en évaluer l'efficacité et le fonctionnement. Il examine les notes d'orientation élaborées par le secteur privé et émet des recommandations avant soumission au gouvernement pour approbation.

b. Analyse

30. Avec l'introduction, en 2002, de la Loi sur les produits du crime, le Royaume-Uni dispose désormais d'un instrument juridique offrant un nombre considérable de dispositions détaillées relatives à la confiscation et autres régimes de recouvrement de produits du crime, ainsi que des mesures provisoires. Ces dispositions sont, à bien des égards, de grande envergure et facilitent sensiblement le recours aux régimes de confiscation et de recouvrement des produits du crime. D'abord, la Loi sur les produits du crime prévoit une hiérarchie de moyens mis à la disposition des agences chargées de l'application de la loi, à commencer par la « confiscation pour comportement délictueux ». Il existe également la confiscation pour « mode de vie criminel », auquel cas la charge de la preuve est renversée, puis les régimes de recouvrement civil, dans lesquels la charge de la preuve est réduite. Par ailleurs, l'EEG a été impressionnée par les montants récupérés chaque année par l'État et les autorités ont indiqué que le recours à ces régimes n'ira qu'en s'amplifiant à l'avenir. L'EEG a notamment apprécié les outils dont dispose l'Agence de recouvrement des avoirs et qui étendent considérablement les possibilités de recouvrement des produits du crime en cas de procédures *in-rem*. Le Royaume-Uni devrait être cité en exemple pour l'efficacité de ce système, témoignage de l'importance accordée à la lutte contre la criminalité économique sur un plan général. Parallèlement, l'EEG a relevé que les régimes de confiscation et de recouvrement ne concordaient pas en tout point avec les exigences des normes internationales examinées ni avec les besoins particuliers susceptibles de se présenter dans les affaires de corruption.
31. L'EEG a noté que le recours à la confiscation et aux autres régimes de recouvrement n'est pas obligatoire au Royaume-Uni. Par ailleurs, l'EEG a été informée que dans la pratique la « confiscation pour comportement criminel » en vertu de la Loi sur les produits du crime n'est pas appliquée pour les montants inférieurs à £ 5.000, et qu'en matière de recouvrement civil effectué par l'ARA, le seuil est encore plus élevé, en l'occurrence £ 10.000. En conséquence, ces mesures ne sont pas du tout utilisées dans les affaires de corruption, par exemple, lorsque le pot-de-vin est inférieur aux sommes précitées. L'EEG est d'avis que la confiscation ou les mesures similaires devraient, à titre préventif, être appliquées à tous les cas de corruption, et pas seulement lorsque l'affaire individuelle se justifie « d'un point de vue économique ». Il pourrait néanmoins y avoir des exceptions où la confiscation serait proscrite. L'EEG s'est félicitée du recours intensif au recouvrement civil dans les affaires où de fortes sommes ont été en jeu et de

l'engagement du gouvernement à étendre cette mesure. Elle est toutefois d'avis que le système de confiscation/recouvrement civil prévu par la Loi sur les produits du crime semble négliger les crimes impliquant des montants moins importants parce qu'ils ne sont pas suffisamment « rentables ». **L'EEG recommande de prendre des mesures visant à encourager un recours plus systématique aux régimes de confiscation et de recouvrement civil prévus en vertu de la Loi sur les produits du crime (POCA), par exemple en abaissant les seuils financiers fixés pour ces régimes.**

32. Concernant les mesures provisoires, l'EEG a noté avec satisfaction l'introduction par la Loi sur les produits du crime d'une ordonnance de restriction dès le début d'une enquête pénale, pour protéger les avoirs. Toutefois, de telles ordonnances ont pour seul objectif de restreindre des biens, excepté certains cas où il est possible de saisir des espèces. Les biens soumis à restriction restent entre les mains du suspect qui en a pleine jouissance jusqu'à ce qu'une mesure de confiscation intervienne. La confiscation faisant partie intégrante du processus de sanction, une personne déclarée coupable est également en mesure de faire appel d'une ordonnance de confiscation de la même manière qu'elle peut le faire d'une sentence/condamnation. Par ailleurs, il a été indiqué à l'EEG qu'une ordonnance de confiscation ne peut en aucun cas être appliquée avant qu'une décision finale n'ait été prononcée. Dans la pratique, les biens soumis à restriction peuvent ainsi rester entre les mains d'un délinquant durant une longue période. L'EEG estime que l'impossibilité de soustraire un bien particulier (par exemple un pot-de-vin qui n'est pas versé en espèces) à un suspect envoie un mauvais signal au délinquant dans la mesure où le système actuel lui permet de continuer de faire usage du bien. Par ailleurs, la police dispose du pouvoir de saisir des biens au titre de la Loi sur la police et les preuves en matière pénale (*Police and Criminal Evidence Act, PACE*) mais elle ne peut y recourir en toutes circonstances. Cette situation n'est pas satisfaisante à deux titres : du point de vue de la prévention de la criminalité, mais aussi lorsqu'il s'agit de préserver la valeur des avoirs qui pourraient être sujets à confiscation. Par conséquent, **l'EEG recommande un plus large usage des mesures visant à assurer que la valeur de propriété représentant les produits du crime soit conservée à un stade précoce, afin de satisfaire à une ordonnance de confiscation ultérieure.**
33. L'EEG prend note de l'approche dite « toute infraction » en ce qui concerne les délits liés au blanchiment de capitaux et de la vaste gamme d'obligations du « secteur réglementé » de signalement des transactions suspectes de blanchiment d'argent etc. L'EEG est convaincue que le Service national de renseignements criminels (NCIS) est un organe compétent de coordination des rapports de transactions suspectes. Toutefois, l'EEG ne pouvait pas négliger le nombre élevé de rapports reçus et sa probable augmentation dans le futur. Au cours de ses réunions avec des représentants du « secteur réglementé », il a été indiqué à l'EEG que l'obligation de signalement constituait une lourde charge de travail, notamment pour les entreprises les plus petites, à l'instar des cabinets d'expertise comptable. Des représentants de ce secteur se sont plaints du faible taux de remontées d'informations de la part du NCIS suite aux rapports soumis, attitude jugée particulièrement décourageante. Lors des entretiens avec des représentants du NCIS, l'EEG a été informée du fait qu'ils accusent habituellement réception d'un rapport et livrent également certaines informations concernant l'évolution de l'affaire. L'EEG, sensible à ce problème, est d'avis qu'il est d'une importance cruciale que - dans toute la mesure du possible - le NCIS tienne les auteurs des signalements au courant de l'avancée des affaires. Ceci est particulièrement vrai pour le « secteur réglementé », dans la mesure où son rôle n'est pas de faire appliquer la loi. Une communication plus intense permettrait de mieux comprendre l'importance que revêt l'obligation de signalement et le travail entrepris par le NCIS. **L'EEG recommande d'envisager le renforcement de la communication et des retours d'informations entre le Service national**

de renseignements criminels (NCIS) et les auteurs des rapports de transactions suspects.

III. THEME II - ADMINISTRATION PUBLIQUE ET CORRUPTION

a. Description de la situation

Définition de l'administration publique

34. Il n'existe pas de définition constitutionnelle/légale de l'administration publique au Royaume-Uni, bien que certaines parties du secteur public soient régies par une législation spécifique. Aux fins de ce rapport, l'administration publique couvre les fonctionnaires et les agents publics des :
- ministères et organismes du gouvernement central, y compris les administrations décentralisées de l'Ecosse et du pays de Galles (le ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth et l'Irlande du Nord ont des administrations distinctes mais les modèles en vigueur dans le reste du Royaume-Uni sont généralement reproduits dans ces administrations) ; les autres organismes gouvernementaux ayant un mandat national comme les organismes publics exécutifs non-ministériels ;
 - autres organismes gouvernementaux avec la compétence nationale, tels que les organismes exécutifs publics non-départementaux ;
 - organismes dépendant de l'Administration nationale de la santé ;
 - organes des collectivités locales.

1. Politique anti-corruption

Système juridique

35. L'organisation du gouvernement central et de la fonction publique a évolué au Royaume-Uni sous l'effet des ordonnances régaliennes (qui ont force législative mais ne nécessitent pas l'approbation du Parlement en cas d'amendement). L'ordonnance sur la fonction publique (*Civil Service Order in Council*) donne au ministre chargé de la fonction publique (le Premier ministre) le pouvoir d'adopter des réglementations et de donner des instructions pour la gestion de l'administration nationale et, en particulier, le pouvoir de définir les conditions d'emploi des fonctionnaires. L'EEG a été informée que le gouvernement s'est engagé à soumettre au Parlement en 2004 un projet de loi sur la fonction publique. Ce texte de loi, s'il est adopté, constituera la base légale de la fonction publique et tout amendement ultérieur nécessitera l'approbation du Parlement.
36. Tous les fonctionnaires sont soumis à la réglementation définie dans le Code de la fonction publique et dans le Code de gestion de la fonction publique. Les dispositions de ces codes font partie des conditions d'emploi de tous les fonctionnaires et sont applicables au titre de la législation sur l'emploi. Les responsabilités des ministres à l'égard de la fonction publique sont définies dans le code ministériel qui indique clairement, entre autres, que les ministres sont tenus d'assurer l'impartialité politique de la fonction publique et ne doivent en aucun cas demander aux fonctionnaires d'agir d'une façon pouvant aller à l'encontre du Code de la fonction publique. Les responsabilités des ministres sont réitérées dans le Code de la fonction publique.
37. Les autorités locales sont régies par la loi sur l'autonomie locale de 2000 et le Code modèle de conduite, dont l'application est supervisée par le Bureau des normes de conduite.

Stratégie anti-corruption

38. Il n'existe pas d'organisme central chargé de la lutte contre la corruption dans l'administration publique, ni de stratégie globale en ce domaine. Toutefois, le Code de la fonction publique indique que les fonctionnaires sont tenus de respecter la loi, y compris le droit international et les obligations découlant des traités internationaux, et de soutenir l'administration de la justice. Le code indique aussi que les fonctionnaires ne doivent pas abuser de leur position officielle ou se servir d'informations obtenues dans le cadre de leurs fonctions officielles pour avancer leurs intérêts personnels ou ceux d'autres personnes. Ils ne doivent recevoir de tiers aucun avantage pouvant raisonnablement être considéré comme de nature à compromettre leur intégrité ou leur jugement. Le code fait partie des conditions d'emploi des fonctionnaires. Des mesures spécifiques de lutte contre la corruption sont mises en œuvre séparément aux divers échelons qui constituent le secteur public. De manière générale, l'accent est mis sur le développement d'une déontologie positive au sein des organisations du secteur public, parallèlement à des systèmes financiers et de gestion solides reposant sur des normes de responsabilité ouvertes et transparentes, afin d'assurer une régulation et un contrôle appropriés. La Commission spéciale sur l'administration publique de la Chambre des Communes a joué un rôle important dans ce domaine.
39. La Commission sur les normes dans la vie publique (*Committee on Standards in Public Life*, CSPL) a également beaucoup contribué à ce processus. Cette commission, créée en 1994 par le Premier ministre, a pour mandat « d'examiner certains problèmes actuels concernant les normes de conduite de tous les agents publics, notamment à propos des dispositions relatives aux activités financières et commerciales, et de formuler des recommandations quant aux modifications des dispositions actuelles pouvant être nécessaires afin d'assurer le maintien des normes de conduite les plus hautes dans la vie publique ». Depuis sa création, la commission a examiné les dispositions existantes dans la plupart des domaines du secteur public à l'échelon national et local, et la majorité de ses conclusions et recommandations ont été prises en compte par le gouvernement, par exemple, la création d'un Commissaire parlementaire aux normes de conduite, la définition de codes de conduite pour les parlementaires, les pairs et les conseillers spéciaux, ainsi que l'établissement d'un bureau des normes pour les collectivités locales et d'une commission électorale indépendante chargée de contrôler l'application des règles concernant les donations aux partis politiques et le financement des élections. D'autre part, tous les organes publics disposent de codes de conduite dans lesquels sont intégrés les Sept principes de la vie publique définis par la commission (voir plus bas sous la rubrique « Codes de déontologie »). L'EEG, cependant, a aussi été informée que certaines des recommandations contenues dans le Neuvième rapport³ de la CSPL au sujet des « conseillers spéciaux » nommés par les ministres n'ont pas été prises en compte par le gouvernement.

2. Transparence de l'administration publique

40. Au moment de la visite de l'EEG, le code officieux de pratiques sur l'accès à l'information du gouvernement était encore en place. Cependant, la loi sur la liberté de l'information de 2000 (*Freedom of Information Act*), qui entrera en vigueur en janvier 2005, fournira un cadre législatif au droit d'accès à l'information détenue par les autorités publiques. Cette loi est mise en œuvre grâce au développement de programmes de publication correspondant aux diverses autorités publiques et à l'application des dispositions relatives au droit d'accès individuel dans toutes les

³ Neuvième rapport de la Commission sur les normes dans la vie publique « Définir les limites au sein de l'exécutif : ministres, conseillers spéciaux et fonctionnaires permanents », novembre 2002 - décembre 2003.

autorités publiques. Les programmes de publication doivent préciser les catégories d'information devant être publiées, le mode de publication et les coûts éventuels. L'EEG a été informée que, dans l'intervalle, le gouvernement était déterminé à maintenir la plus grande ouverture possible à l'égard du public et que la communication d'information serait refusée uniquement si celle-ci est contraire à l'intérêt public, la décision devant être prise en ce cas conformément aux dispositions pertinentes du Code de pratiques sur l'accès à l'information du gouvernement. Dans le système actuel, s'il n'est pas satisfait de la réponse donnée à une demande d'information, un individu a la possibilité de porter l'affaire devant l'Ombudsman du Parlement qui notifie régulièrement le Parlement du fonctionnement du code d'ouverture. Dès l'introduction de la loi sur la liberté de l'information, le rôle actuel de l'Ombudsman du Parlement reviendra au Commissaire à l'information.

41. Sur le plan pratique, il est possible d'accéder à de nombreuses informations sur les sites Internet du gouvernement, qui couvrent une gamme étendue de données. L'information est aussi publiée régulièrement sous forme imprimée (rapports annuels, recueils de statistiques, etc.). En outre, les organisations du secteur public mettent gratuitement à la disposition du public certaines informations essentielles concernant, par exemple les retraites et les prestations sociales, souvent sous forme de brochures ou de dépliants diffusés largement dans certains lieux publics locaux tels que les bureaux de poste et les bibliothèques publiques. Ces informations sont aussi publiées dans les langues des minorités et en braille. La plupart des organisations du secteur public disposent de lignes téléphoniques spéciales pour l'information et l'aide du public. Les centres d'accueil de l'administration sont de plus en plus considérés comme un moyen facile et efficace pour entrer en contact avec les services gouvernementaux. De grandes campagnes publiques d'information sont aussi parfois lancées dans la presse, la télévision et la radio.

Consultation du public

42. La législation exige la consultation du public dans certains domaines de l'administration publique, par exemple à propos de certaines questions de planification et d'aménagement. Cependant, le point de vue des usagers est de plus en plus fréquemment pris en compte dans les processus décisionnels dans tous les domaines et l'on considère généralement que des procédures formelles de consultation du public doivent faire partie de tout processus important de développement et de réforme des politiques.
43. La consultation du public peut prendre des formes très variées. Au niveau des collectivités locales, les réunions publiques constituent un élément important du processus de consultation, parallèlement aux consultations par écrit. Les consultations liées au développement des grandes politiques nationales et à la prise de décision en ce domaine ont généralement lieu sous forme écrite. Elles impliquent généralement la publication d'un document de consultation indiquant clairement et de façon concise, qui doit être consulté, sur quelles questions, dans quel délai et à quelle fin. Le gouvernement a publié un Code de pratiques sur les consultations écrites, qui est disponible sur l'Internet. Ce code précise les critères s'appliquant à toutes les consultations publiques nationales depuis le 1^{er} janvier 2001.

3. Contrôle de l'administration publique

44. L'organisation et la gestion des organisations du secteur public sont soumises à un contrôle externe des instances indépendantes de régulation et notamment à un audit financier externe et à un contrôle de rentabilité de la Cour des comptes (National Audit Office) et de la Commission des audits. La Cour des comptes réalise des audits financiers de toutes les administrations

publiques, ainsi que de nombreux autres organismes publics, dont elle notifie le Parlement. La Commission des audits supervise des fonctions semblables à l'égard des organismes des collectivités locales et de l'Administration nationale de la santé.

45. D'autre part, les activités, la gestion et la conduite des organisations du secteur public sont étroitement contrôlées par diverses commissions indépendantes et divers organismes consultatifs influents et respectés au niveau national et local, parmi lesquels les diverses Commissions spéciales de la Chambre des Communes et la Commission sur les normes dans la vie publique dont il a été question plus haut.
46. La plupart des autorités publiques sont tenues de rendre publiques des procédures indiquant de quelle façon les membres du public peuvent mettre en cause une décision ou déposer une plainte à propos du service reçu. Ces procédures doivent expliquer clairement chacune des étapes du processus, ainsi que les options qui s'offrent aux plaignants s'ils ne sont pas satisfaits du résultat à chaque étape.
47. Les procédures mettent en général l'accent sur l'intérêt de parvenir à une solution informelle. Dans un premier temps, chaque affaire fait généralement l'objet d'un examen interne, au niveau de l'autorité publique où a été prise la décision initiale en cause. Si les plaignants ne sont pas satisfaits du résultat, des procédures définies sont mises en place pour permettre l'examen séparé de l'affaire au sein de l'organisation et, en particulier, par son directeur.
48. Si, après avoir épuisé toutes les voies internes, les plaignants ne sont toujours pas satisfaits, ils doivent être informés des options externes qui s'offrent à eux. Selon la nature de l'affaire, ces options pourront inclure le recours à l'un des tribunaux indépendants créés par la législation et dont la juridiction couvre un domaine spécialisé du droit, par exemple dans les affaires portant sur une décision d'allocation de prestations ou sur une évaluation fiscale, ou bien le renvoi de l'affaire devant l'un des Ombudsmans indépendants du secteur public pour examen.
49. Il existe plusieurs Ombudsmans distincts dans le secteur public, qui couvrent l'administration centrale, l'administration locale et les organismes dépendant de l'Administration de la santé. Ces ombudsmans, dont la tâche consiste principalement à examiner les plaintes individuelles alléguant un abus de pouvoir des organes administratifs placés sous leur juridiction, agissent en toute indépendance du gouvernement dans le cadre des pouvoirs qui leur sont conférés par la loi. Ils disposent en particulier d'un accès étendu aux documents administratifs et au personnel des organes relevant de leur juridiction, de façon à pouvoir enquêter de manière approfondie sur les plaintes déposées devant eux. S'il est soupçonné que des actes de corruption aient pu être la cause d'un abus de pouvoir administratif ou y contribuer, ces soupçons doivent être examinés au cours de l'enquête et, s'ils s'avèrent fondés, les procédures disciplinaires de l'organisme concerné doivent être déclenchées. L'EEG a été informée que les recommandations des Ombudsmans du secteur public sont prises très au sérieux par les organismes relevant de leur juridiction et que, s'il est établi qu'un système ou qu'une procédure peuvent donner lieu à des actes de corruption, ce système ou cette procédure seront réorganisés ou modifiés en conséquence.
50. En dernier ressort, les plaignants peuvent recourir aux tribunaux.

4. Recrutement, carrières et mesures de prévention

Sélection et recrutement

51. Dans la plupart des cas, la sélection pour les emplois du secteur public est basée sur le mérite et le recrutement est un recrutement concurrentiel, ouvert et équitable. Le Code de recrutement des commissaires de la fonction publique et le Code de pratiques du Commissaire chargé des nominations aux postes publics, qui doivent normalement être appliqués par les autorités publiques, contiennent certaines règles visant à assurer une concurrence ouverte et équitable. L'ouverture signifie que l'ensemble des candidats potentiels doivent avoir une chance raisonnable d'être informés de l'existence d'un poste vacant, généralement par l'insertion d'une annonce dans un média national. Les procédures standard de recrutement impliquent en général un contrôle de l'identité, la production d'attestations individuelles et d'attestations écrites des employeurs précédents et une déclaration au sujet d'éventuelles condamnations pénales. Les services d'audit des commissaires publient chaque année à l'intention du Parlement des rapports sur la mise en œuvre pratique des codes de recrutement sur la base d'une concurrence ouverte et équitable. D'autre part, dans certains postes sensibles soumis à un contrôle de sécurité nationale, l'organisation recrutante est tenue d'effectuer une enquête approfondie sur le passé judiciaire des candidats.
52. L'EEG a été informée que les conseillers spéciaux (ou politiques) des ministres sont exemptés des conditions générales des procédures de recrutement ouvertes et équitables dans la mesure où leur nomination présente un caractère personnel qui est lié à la durée du mandat du ministre ou du gouvernement sous lequel ils sont nommés. Il n'est pas prévu qu'ils servent le gouvernement formé par un autre parti politique et, par conséquent, ils ne sont pas tenus de faire preuve d'impartialité. Les postes de conseillers sont régis par un Code de conduite des conseillers spéciaux et par le Code de la fonction publique, sauf en ce qui concerne les exigences d'impartialité et d'objectivité.

Formation

53. Les nouveaux fonctionnaires suivent en entrant dans la fonction publique une formation initiale portant sur les principes et valeurs qu'ils sont tenus de respecter et soulignant les devoirs, les responsabilités et les droits qui sont les leurs en tant que fonctionnaires. Ceux-ci sont définis à leur intention dans des codes de conduite, dont le respect fait partie de leurs conditions d'emploi.
54. L'EEG a été informée que l'on reconnaît au Royaume-Uni la nécessité pour les organisations publiques de faire de l'application des codes de conduite une réalité dans le travail quotidien de leur personnel et que du travail reste à faire en ce domaine. S'agissant, par exemple, du Code de la fonction publique, dans sa réponse au Neuvième rapport de la Commission sur les normes dans la vie publique, le gouvernement indique qu'il mène avec les Commissaires de la fonction publique un travail de conseil auprès des administrations sur la promotion du Code de la fonction publique dans les activités de formation initiale et de formation continue. Il prévoit également d'organiser au niveau régional des activités itinérantes et des séminaires visant à faire connaître le code et les procédures de recours existantes.
55. Certaines filières universitaires et d'enseignement supérieur couvrent les questions de déontologie du service public dans leur enseignement. Toutefois, pour la majorité des nouveaux fonctionnaires, la formation qu'ils reçoivent lors de leur entrée dans la fonction publique est sans doute leur premier vrai contact avec ces questions et les conséquences qui en découlent pour

eux en pratique. Ceci est ensuite constamment renforcé tout au long de leur carrière. Pour les nominations aux postes de haut niveau, un exemplaire du Code de la fonction publique est envoyé à tous les candidats et l'on attend normalement de ceux qui sont conviés à un entretien qu'ils soient à même de discuter des valeurs inscrites dans le code et de leur application pratique.

Rotation du personnel

56. Il n'existe pas de disposition générale prévoyant une rotation systématique du personnel de l'administration publique. La rotation peut être décidée uniquement en cas de besoin dans un cas particulier ; le Code de gestion de la fonction publique indique, par exemple, que les administrations doivent veiller à ce que les fonctionnaires insolubles ne soient pas employés dans des fonctions pouvant permettre le détournement de fonds publics. D'autre part, la politique de gestion du personnel prévoit que les fonctionnaires de haut niveau doivent changer de poste tous les quatre ans. Tous les secteurs de la fonction publique sont régis par un système de poids et contrepoids exigeant, en particulier, une séparation claire des tâches du personnel s'occupant des activités financières et d'approvisionnement, de façon à ce qu'en aucun cas, une même personne puisse être en même temps responsable de l'acquisition de produits ou de services et de leur règlement.

Conflits d'intérêts

57. Le Code de gestion de la fonction publique indique clairement que les fonctionnaires ne doivent en aucun cas participer à une décision susceptible d'affecter la valeur de leurs investissements personnels ou la valeur des actifs à propos desquels ils peuvent être amenés à conseiller des tiers, ou bien utiliser des informations obtenues dans le cadre de leurs fonctions pour avancer leurs intérêts financiers personnels ou les intérêts d'autres personnes. Un individu travaillant, par exemple dans un domaine lui donnant accès à des informations sensibles sur le marché, ne doit pas normalement détenir de parts dans une entreprise et sera tenu d'effectuer une déclaration d'intérêts.
58. Tout fonctionnaire est donc tenu de déclarer à l'administration qui l'emploie les intérêts financiers (y compris sa participation à un conseil d'administration), ainsi que les actions ou autres titres détenus par lui-même ou par un membre de sa famille immédiate, pour autant qu'il en a connaissance, sur lesquels il serait en mesure d'exercer une influence dans le cadre de ses fonctions officielles. Il doit ensuite se soumettre aux instructions de son administration quant à la rétention, la cession ou la gestion de ces intérêts. Dans certains domaines où ils peuvent avoir accès à des informations sensibles sur le marché, par exemple, les fonctionnaires sont tenus de déclarer l'ensemble de leurs intérêts financiers et des actifs dont ils sont détenteurs ; la mise en place d'une fiducie sans droit de regard (*blind trust*) peut aussi être exigée d'eux. L'EEG a été informée que ces règles s'appliquent aussi aux conseillers spéciaux (ou politiques) des ministères.
59. S'agissant de la question des fonctionnaires qui passent dans le secteur privé, la réglementation s'appliquant aux prises de fonction dans les entreprises (*Business Appointment Rules*) permet d'exercer un contrôle sur les nominations aux postes que les anciens employés de la Couronne envisagent d'occuper pendant les deux ans qui suivent leur départ de la fonction publique. Pour assurer l'indépendance de cette procédure, la Commission consultative sur les prises de fonction dans les entreprises est chargée de donner des avis sur les candidatures aux échelons les plus élevés et de passer régulièrement en revue les autres candidatures afin d'assurer l'application

rigoureuse de la réglementation. Cette commission publie chaque année un rapport à l'intention du Parlement présentant de manière détaillée les candidatures examinées, ainsi que les délais d'attente imposés dans chaque cas.

60. D'autre part, les fonctionnaires sont tenus de notifier tout contact avec un employeur extérieur leur offrant un emploi devant être approuvé en vertu de la réglementation. Les personnes travaillant dans les domaines impliquant approvisionnements et travaux contractuels sont tenues de notifier de telles offres conformément aux règles définies dans le Code de gestion de la fonction publique, en particulier lorsqu'elles émanent d'un employeur extérieur avec lequel elles ou leur personnel entretiennent officiellement des relations commerciales.

Dons

61. Le Code de gestion de la fonction publique interdit aux fonctionnaires de recevoir d'un tiers des dons, l'hospitalité ou des avantages de quelque sorte que ce soit, susceptibles d'apparaître comme de nature à compromettre leur intégrité ou leur jugement personnel. La Commission sur les normes dans la vie publique a souligné qu'il s'agit là d'un domaine particulièrement sensible où ce qui est répréhensible du point de vue de la déontologie de la fonction publique est à la fois la nature et l'étendue des avantages et la question de savoir si une forme d'obligation est ainsi créée.
62. Le Code de gestion de la fonction publique exige de chaque administration la mise en place de règles détaillées au sujet de la notification et de l'enregistrement des offres de cadeaux, d'hospitalité, de prix, de décorations et d'autres avantages, en précisant les cas dans lesquels le personnel doit obtenir une autorisation avant de les accepter. Une procédure disciplinaire doit être engagée en cas d'infraction de ces règles. Le gouvernement publie chaque année une liste des cadeaux d'une valeur supérieure à 140 £ reçus par les ministres. Ces derniers sont aussi tenus de déclarer dans le Registre des Intérêts des Membres de la Chambre des Communes (ou dans le Registre des Intérêts des Pairs du Royaume s'il s'agit de ministres appartenant à la Chambre des Lords) l'hospitalité dont ils ont bénéficié et qui pourrait raisonnablement être jugée de nature à influencer l'action ministérielle.

5. Codes de déontologie

63. L'objectif général est d'établir ou de maintenir un état d'esprit fondé sur le respect de la déontologie au sein des organisations du secteur public. Le travail de la Commission sur les normes dans la vie publique, qui a notamment défini sept principes devant régir la vie publique (dévouement, intégrité, objectivité, responsabilité, ouverture, honnêteté et capacité à diriger), a exercé une influence significative sur ce processus. Les principes énoncés par la commission sont à la base du contenu des codes de déontologie et des activités de formation et de sensibilisation des divers organes du secteur public. Il existe, par exemple, un modèle de Code de conduite pour les organismes publics non-ministériels (publié par le Cabinet Office), un Code de conduite du personnel des services nationaux de santé (publié par la direction de l'Administration nationale de la santé) et un Code de conduite du personnel des collectivités locales (publié par le Bureau du Vice-Premier ministre).
64. D'autre part, les administrations publiques doivent mettre en place des mécanismes de traitement des infractions aux codes (mesures disciplinaires), ainsi que des moyens de recours. Les dispositions du Code de gestion de la fonction publique prévoient que le responsable de la décision ne peut participer à la procédure d'appel et doit appartenir à un échelon hiérarchique

supérieur à celui qui a pris la décision originale (ou éventuellement être extérieur à la hiérarchie concernée). En cas de décision de renvoi, il existe une procédure d'appel indépendante de l'administration par le biais d'une juridiction du travail indépendante.

6. Obligation de signaler les délits de corruption

65. Le Code de la fonction publique prévoit à l'article 11 que, s'il soupçonne qu'on lui demande d'agir d'une manière illégale, inappropriée ou contraire à la déontologie, d'une manière en infraction avec une convention constitutionnelle ou un code professionnel, ou encore d'une manière pouvant impliquer un abus de pouvoir de l'administration, un fonctionnaire doit signaler le fait, conformément aux procédures définies dans les directives ou règles de conduites pertinentes de l'administration à laquelle il appartient. En vertu du code, les fonctionnaires sont tenus de signaler aux autorités compétentes (c'est-à-dire la police, les autorités fiscales ou tout autre organe approprié) toute activité criminelle ou illégale commise par d'autres personnes. Il permet également à tout fonctionnaire de signaler, conformément aux procédures pertinentes, s'il a connaissance d'autres infractions au code ou qu'on lui demande d'agir d'une manière soulevant pour lui un problème de conscience fondamental.
66. S'il considère que la réponse obtenue ne constitue pas raisonnablement une réponse sur le fond, un fonctionnaire ayant notifié un fait couvert par l'article 11, conformément aux procédures pertinentes, peut notifier par écrit les Commissaires de la fonction publique. Un fonctionnaire dans l'incapacité de notifier sa hiérarchie peut confier ses préoccupations à des agents désignés à cet effet au sein de l'administration concernée ou directement au Commissaire de la fonction publique.
67. D'autre part, le *Public Interest Disclosure Act* de 1998 exige de toutes les organisations du secteur public qu'elles mettent en place une procédure d'alerte et prévoit la possibilité de divulguer des informations à un certain nombre d'organismes dans certains cas précis. Les dispositions propres à la fonction publique et à d'autres domaines du secteur public s'appliquent parallèlement aux dispositions de la loi. Des indications détaillées sur la procédure de divulgation prévue par la loi de 1998 et par le Code de la fonction publique sont fournies dans l'annuaire des normes de la fonction publique (*Directory of Civil Service Guidance*).
68. En vertu du Code de la fonction publique, toutes les administrations doivent mettre en place des procédures internes assurant aux fonctionnaires la possibilité de faire part de leurs préoccupations sans crainte d'être soumis à des brimades ou à des traitements injustes. Lorsqu'un fonctionnaire notifie les Commissaires de la fonction publique, ces derniers doivent effectuer une enquête et en publier le résultat dans leur rapport annuel. Ils sont tenus, ce faisant, de protéger l'identité de l'auteur de la plainte. Ils doivent également veiller à ce que l'administration concernée mette en place des mesures pour empêcher la réapparition du problème et s'assurer que le fonctionnaire à l'origine de la plainte n'a subi aucune brimade ni aucun désavantage.

7. Procédures disciplinaires

69. En termes de réglementation et d'exécution, les employés du secteur public sont soumis à des normes de conduite strictes et transparentes qui font partie de leurs conditions d'emploi comme, par exemple, le Code de la fonction publique qui régit la conduite des fonctionnaires. Les infractions font l'objet de procédures disciplinaires pouvant aller jusqu'au licenciement. Les procédures disciplinaires, cependant, ne portent pas toutes sur des affaires impliquant des

activités criminelles. En cas de délit pénal commis par un fonctionnaire, l'affaire est prise en charge par les organes d'exécution de la loi.

70. En règle générale, la procédure la plus grave doit prendre le pas sur les autres : par exemple, s'il est envisagé une procédure au pénal, celle-ci doit normalement être achevée en premier, afin de pouvoir engager ensuite une procédure disciplinaire au vu des résultats. La procédure au pénal n'exclut pas l'éventualité d'une procédure disciplinaire ultérieure sur la base de la jurisprudence.

a. Analyse

71. Les autorités du Royaume-Uni ont déclaré que les cas de corruption parmi les agents publics sont relativement rares et qu'il s'agit en général de problèmes isolés au sein de l'administration publique. Certaines informations recueillies par l'EEG semblent indiquer que les problèmes de corruption sont plus une préoccupation au niveau local (en relation avec la planification foncière et les approvisionnements) qu'au niveau central. Quoi qu'il en soit, aucune information n'indique que la corruption pourrait constituer un problème d'importance dans l'administration publique. Cette évaluation assez positive de la situation est confirmée par les enquêtes internationales en ce domaine.
72. Avec l'introduction de la loi sur la liberté de l'information de 2000, qui entrera en vigueur en 2005, le Royaume-Uni a réalisé un important pas en avant dans le domaine de la transparence du secteur public. Pour la première fois, le public se voit reconnaître le droit légal d'accéder à l'information des administrations publiques. Ce texte législatif, en outre, fait de l'accès à l'information la règle fondamentale, cet accès ne pouvant être refusé que sur la base des raisons énoncées dans la loi (« critère de l'intérêt public »). Il contient aussi un élément proactif dans la mesure où les agents publics sont tenus d'aider le public à accéder à l'information. La loi couvre les administrations centrales et locales, ainsi que les entités privées qui remplissent des fonctions publiques. L'EEG a considéré que la pleine mise en œuvre de cette législation exigerait des efforts considérables dans l'ensemble de l'administration publique et elle constate aujourd'hui que ceci semble avoir été pleinement reconnu : des lignes directrices sont élaborées à cet effet et la formation du personnel est en cours. A cet égard, l'EEG note également que d'autres textes réglementaires comme, par exemple, la disposition du Code de la fonction publique (paragraphe 10) sur la divulgation d'informations par les fonctionnaires, devront être modifiés.
73. Il n'existe pas au Royaume-Uni de stratégie générale de lutte contre la corruption et aucun organe particulier n'est exclusivement chargé des mesures anti-corruption. L'EEG, cependant, a été informée de diverses mesures anti-corruption mises en place à différents niveaux de l'administration. En outre, l'EEG se réjouit du renforcement du cadre législatif concernant l'administration publique et du développement très important, parallèlement à la législation et à la réglementation, de codes de conduite ou de déontologie, tant au niveau central que local. Un processus continu de renforcement de la déontologie de l'administration semble être en cours.
74. La Commission sur les normes de conduite dans la vie publique, qui est chargée d'examiner et de réfléchir aux normes de conduite devant s'appliquer à tous les types d'agents publics, a fortement contribué à ce processus. L'EEG considère les « Sept principes de la vie publique » comme très importants dans la mesure où ils fournissent une base commune solide, bien que d'un caractère assez général, à l'intention de tous les agents publics pour lesquels diverses administrations ont élaboré des codes de conduite et des formations spécifiques. Le Royaume-Uni doit être félicité pour ce système qui contribue au développement d'un état d'esprit

commun parmi les membres de l'administration publique et favorise l'élaboration de codes de déontologie ou de codes de conduite à l'intention de catégories particulières de personnel dans un grand nombre d'administrations.

75. Malgré tous ces éléments positifs, l'EEG considère qu'une meilleure vue d'ensemble de l'administration assez complexe et décentralisée du Royaume-Uni et une approche globale plus vigoureuse en matière de prévention de la corruption favoriseraient la mise en œuvre de mesures uniformes à cet égard dans l'ensemble du secteur public. Ceci est particulièrement important en une période de modification de la gestion de l'administration publique, notamment avec la privatisation de certaines fonctions publiques, l'introduction de la sous-traitance, l'ouverture plus grande de la fonction publique à certaines activités du secteur privé et le développement de la transparence. Ces changements, bien qu'ils nécessitent une approche commune, sont actuellement gérés uniquement au niveau de chacune des administrations. Par conséquent, **l'EEG recommande de revoir régulièrement les normes de lutte contre la corruption ainsi que leur mise en œuvre, tenant compte, tout particulièrement, de nouvelles menaces émergentes pour l'intégrité de l'administration publique ainsi que des développements dans les domaines de politique y relatifs.**
76. L'EEG considère en outre qu'il serait nécessaire de sensibiliser les fonctionnaires à certains aspects des diverses réglementations et des codes de conduite, notamment en ce qui concerne la notification de la corruption, afin de faire de ces codes une réalité quotidienne dans le travail des employés publics. Ceci est particulièrement important dans un contexte de changement. Il semble à l'EEG que les formations institutionnelles initiales ne sont pas suffisantes à cet égard. **L'EEG recommande de renforcer, à l'aide de programmes réguliers de formation continue, la sensibilisation des agents publics à la prévention de la corruption et à leur obligation de notifier les cas de corruption.**
77. L'EEG considère que les fonctions et pouvoirs des fonctionnaires, y compris les conseillers spéciaux, devraient avoir une base statutaire claire. L'EEG se félicite de l'intention affichée par le gouvernement de soumettre au Parlement un projet de loi sur la fonction publique afin d'assurer la régulation par la loi des fonctions de l'administration publique. Le statut et les fonctions des conseillers spéciaux sont évoqués dans le Neuvième rapport de la Commission sur les normes de conduite dans la vie publique ; cependant, certaines recommandations de la commission au sujet des conseillers spéciaux n'ont pas été prises en compte par le gouvernement. **L'EEG recommande de poursuivre la discussion au sujet du statut et des fonctions des conseillers spéciaux des ministères, dans le cadre du processus de consultation sur le projet de loi à venir sur la fonction publique.**

IV. THEME III - PERSONNES MORALES ET CORRUPTION

a. Description de la situation

78. Au Royaume-Uni, le droit interne reconnaît six formes distinctes de personnes morales. Les principales d'entre elles sont constituées et enregistrées selon les dispositions du *Companies Act* de 1985 (Loi sur les sociétés), et ressortissent aux quatre grandes catégories ci-après :
- *public companies limited by shares* (sociétés publiques à responsabilité limitée par actions);
 - *public companies limited by guarantee having a share capital* (sociétés publiques à responsabilité limitée par garantie dont le capital est constitué par des actions);

- *private companies limited by shares* ; sociétés privées à responsabilité limitée par actions
 - *private companies limited by guarantee having a share capital* : sociétés privées à responsabilité limitée par garantie dont le capital est constitué par des actions.
79. Quant aux deux autres formes de personnes morales, il s'agit :
- des *Limited Liability Partnerships (LLP)* : forme juridique d'entité commerciale dont la responsabilité des membres est limitée. La principale différence entre une LLP et une société est que la première a la souplesse d'organisation d'une société de personnes et est imposée comme telle. Les LLP, qui sont régies par les dispositions de la Loi de 2000 et les Réglementations de 2001 sur les *Limited Liability Partnerships*, doivent se composer d'au moins deux membres ; et
 - des Groupements d'intérêt économique européens (GIEE) : forme d'association entre sociétés ou autres entités légales ou personnes physiques ressortissantes de différents pays de l'UE qui ont besoin de coopérer au niveau transnational. Elles ont pour but de faciliter l'activité économique de leurs membres. Les GIEE sont régies par le Règlement du Conseil (CEE) n° 2137/85 et l'instrument statutaire 1989/638 (Réglementation de 1989 concernant les Groupements d'intérêt économique européen). La responsabilité des GIEE est illimitée.

Etablissement

80. L'organe de direction légalement nommé des *private limited companies* régies par le *Companies Act* de 1985 peut se composer d'un seul dirigeant et d'un seul secrétaire (une même personne pouvant cumuler ces deux fonctions). Elles peuvent ne compter qu'un seul actionnaire et aucun minimum n'est fixé pour le capital. Les *public companies limited by shares* doivent compter au moins deux actionnaires et disposer d'un capital de 50 000 £ au moins, dont un quart doit être complètement libéré. La création d'une société prend effet avec son enregistrement. Il n'existe aucune limitation en matière de nationalité ou de qualifications, par exemple, applicable à ceux qui entendent devenir membres ou dirigeants de sociétés enregistrées conformément aux dispositions du *Companies Act* de 1985.

Enregistrement

81. Toutes les sociétés constituées conformément aux dispositions du *Companies Act* de 1985 sont enregistrées auprès de la *Registrar of Companies House*, organe exécutif relevant du ministère du Commerce et de l'Industrie (située à Cardiff pour les sociétés anglaises et galloises et à Edimbourg pour les sociétés écossaises), qui tient un registre de certaines informations statutaires de base (par exemple, coordonnées des dirigeants de la société, états financiers annuels, siège de la société, etc.). Toute société qui se crée doit lui communiquer les informations relatives à sa constitution, à ses dirigeants, à son secrétaire et à ses membres. Les missions du *Registrar of Companies* sont arrêtées par le *Companies Act* de 1985. Le site Internet de la *Registrar of Companies House* présente ses activités en détail. En avril 2004, quelque 1,5 million de sociétés à responsabilité limitée y étaient enregistrées, en très grosse majorité (99%) des *private companies limited by share*. Elle sert également à l'enregistrement des GIEE.
82. La possibilité d'interdire à une personne physique s'étant rendue coupable d'un délit (notamment de corruption) d'exercer des fonctions de direction dans des entités ayant la personnalité morale est prévue dans les dispositions du *Company Directors Disqualification Act 1986* (loi sur

l'interdiction de gérer ou d'administrer une société). Conformément à cette loi, les tribunaux ont le pouvoir d'accompagner toute condamnation prononcée pour un délit passible de sanction lié à une société d'une mesure d'interdiction de gérer afin d'empêcher un justiciable de gérer ou d'administrer une entreprise pour une durée pouvant aller jusqu'à 15 ans. L'EEG a été informée que les greffiers des tribunaux ont l'obligation de communiquer à la *Companies House* ce type de condamnations assorties d'une interdiction de gestion, conformément aux Réglementations relatives aux entreprises (2001, n° 967) au plus tard 14 jours après le prononcé de l'interdiction par le tribunal. La base de données de la *Companies House* vérifie de façon automatique les informations disponibles relatives à tous les directeurs récemment nommés par rapport à la liste des directeurs interdits d'exercer.

Responsabilité des personnes morales

83. La disposition générale concernant la responsabilité pénale est contenue dans l'*Interpretation Act* 1978 (Partie 1) qui prévoit que, sauf mention contraire, dans un statut, le mot « personne » doit être compris comme couvrant également un « groupe de personnes physiques ou morales ».
84. Une personne morale peut, selon les principes de la *common law*, voir sa responsabilité engagée pour faute (responsabilité civile), ainsi que pour un acte délictuel, y compris pour corruption (hormis le trafic d'influence, qui, en tant que tel, n'est pas érigé en délit au Royaume-Uni).
85. La responsabilité pénale pour corruption ou blanchiment d'argent sera engagée si la personne physique qui a commis l'acte prohibé sciemment était l'émanation de la volonté et de la direction de la personne morale (« *the controlling mind or will* »). Il n'est pas nécessaire de démontrer que la personne morale ou l'un de ses dirigeants avaient l'intention de tirer un profit dans l'intérêt de la personne morale. Les droits et obligations de la personne morale sont déterminés par des règles selon lesquelles les actes des personnes physiques sont attribués à la personne morale, de sorte que les actes d'employés et d'agents désignés par la société seront réputés avoir été commis par la société elle-même.
86. La personne morale se soumettra de son côté aux règles générales selon lesquelles la responsabilité pour les actes d'autrui peut être attribuée à des personnes physiques. Conformément aux dispositions légales applicables à la faute en droit civil, un plaignant pourrait tenter des poursuites à l'encontre d'une personne morale au motif que cette dernière avait à son égard une obligation de protection, qu'elle n'a pas rempli cette obligation, et que l'inaccomplissement a occasionné des dommages au plaignant. Si ce dernier parvient à prouver ses allégations, la justice condamnerait alors la personne morale à lui verser des dommages et intérêts.
87. Il est en théorie possible d'engager la responsabilité d'une personne morale même lorsque aucune personne physique n'a été condamnée ou identifiée, et il n'est pas nécessaire d'engager des poursuites à l'encontre d'une personne physique ayant commis un délit si des poursuites sont engagées à l'encontre d'une personne morale. La responsabilité des personnes morales n'exclut pas la possibilité d'intenter des poursuites au pénal à l'encontre de personnes physiques ayant commis un délit.
88. Des voies de recours sont également possibles au titre du *Proceeds of Crime Act* (POCA, voir Thème 1) : s'il est prouvé que les produits d'un acte de corruption ont servi à une personne morale, ces produits peuvent être saisis.

Sanctions et mesures applicables aux personnes morales

89. Il s'ensuit de l'*Interpretation Act* (par. 84) que les mêmes sanctions s'appliquent aux personnes morales et physiques (hormis la privation de liberté). Dans le cas de versement de pot-de-vin (corruption) et de blanchiment d'argent, une personne morale peut être condamnée à une amende d'un montant indéterminé. Cependant, l'EEG a été informée qu'il est rare que les personnes morales soient poursuivies pour des infractions *mens rea* telles que la corruption étant donné qu'en général, les agents de la personne morale concernée sont poursuivis pour leurs propres actes criminels.
90. Les éléments relatifs à la condamnation des personnes morales sont enregistrés sur le *Police National Computer* (l'ordinateur national de la police) et sur la *Court Proceedings Database* (la base de données relatifs aux condamnations des procédures judiciaires). Cependant, l'EEG a été informée qu'on ne dispose actuellement d'aucune statistique concernant les condamnations ou sanctions de personnes morales. L'enregistrement des condamnations au titre du *Company Directors Disqualification Act* de 1986 est effectué par la *Company House*.
91. Le droit des sociétés et celui sur les faillites proposent un large arsenal de sanctions et de pouvoirs d'investigation pour veiller à ce que les sociétés et leurs dirigeants ne puissent échapper à la loi par des opérations de restructuration et de dissolution/reconstitution. On citera :
- a) les pouvoirs spécifiques d'investigation prévus à la Partie XIV du *Companies Act* de 1985, qui permettent la production obligatoire de documents etc. pour que le ministère puisse diligenter une enquête ou mener une inspection sur les affaires d'une société dans certaines circonstances ;
 - b) les pouvoirs spécifiques au titre de l'*Insolvency Act* (loi sur les faillites) de 1986 (section 132) pour une investigation obligatoire concernant les affaires d'une société mise en liquidation judiciaire. Cette investigation est menée par l'*Official Receiver* (fonctionnaire relevant du ministère du Commerce et de l'Industrie) ;
 - c) la restriction à la réutilisation de raisons sociales de sociétés – Sections 216 et 217 de l'*Insolvency Act* de 1986 – limite le droit des dirigeants d'une société liquidée à continuer de diriger une société portant une raison sociale similaire (cette règle vaut pour une période de temps déterminée, souffre quelques exceptions et la réutilisation de la raison sociale par les dirigeants est soumise à autorisation du tribunal) ;
 - d) les dispositions relatives à des transactions antérieures – au titre de l'*Insolvency Act* de 1986 (sections 236-246 et 423-425), des actifs qui avaient fait l'objet de cessions par une société en cessation de paiement peuvent être récupérés par le liquidateur de la société dans certaines circonstances (par exemple, lorsque le prix de cession a été délibérément sous-évalué ou pour régler des créanciers privilégiés) ; et
 - e) les dispositions relatives à l'interdiction de réaliser des actes de gestion et de direction – au titre du *Company Directors Disqualification Act* de 1986 (voir « Enregistrement »).

Déductibilité fiscale et autorités fiscales

92. L'*Income and Corporation Taxes Act* de 1988 (Loi relative à l'impôt sur les revenus et sur les sociétés – ICTA – Section 557A) exclut la possibilité d'une déductibilité fiscale pour des règlements qui constituent un délit pénal au regard de la loi. Le *Finance Act* de 2002 (Section 68 - *Expenditures Involving Crime* - Dépenses impliquant un délit – Titre 3, Partie 2) a étendu la portée de la section 577A aux règlements qui ont lieu en totalité hors du Royaume-Uni lorsque la réalisation d'un paiement correspondant en un point du Royaume y constituerait un délit pénal

(« where the making of a corresponding payment in any part of the Country would constitute a criminal offence there » - Section 577A, (1)(b), ICTA88). Les dispositions de cet alinéa s'appliquent à tout règlement effectué à partir du 1^{er} avril 2002.

93. Les autorités fiscales participent à la détection et au signalement d'infractions érigées en délit en droit pénal, comme c'est le cas pour la corruption et le blanchiment d'argent. La loi sur la divulgation d'informations par les autorités fiscales a été modifiée par la section 19 de l'*Anti-terrorism Crime and Security Act* de 2001. Les nouvelles dispositions donnent aux autorités fiscales de larges compétences en matière de divulgation, pour ce qui est de toutes les enquêtes et procédures pénales. Elles s'appliquent sur tout le territoire du Royaume-Uni et permettent au fisc (*Inland Revenue* – Service des impôts -, ou *HM Customs and Excise* –Service des Douanes de Sa Majesté) de communiquer des informations, y compris obtenues avant l'entrée en vigueur de la Loi de 2001 (qui seraient normalement confidentielles), dès lors que la divulgation obéit aux motifs suivants :
- a) pour faciliter l'exécution des fonctions des services de renseignement, quelles que soient la fonction ou le service concernés (par « services de renseignement », il convient d'entendre ici les Services de sécurité (*Security Service*), le Service des renseignements (*Secret Intelligence Service*) ou le GCHQ, tels que définis dans le *Regulation of Investigatory Powers Act de 2000* - Règlement relatif à la Loi sur les pouvoirs d'investigation) ;
 - b) pour les besoins d'une enquête criminelle qui est ou qui pourrait être menée (au Royaume-Uni ou en-dehors du pays) ;
 - c) pour les besoins de toute poursuite pénale qui a été ou qui pourrait être menée (au Royaume-Uni ou en-dehors du pays) ;
 - d) pour entamer ou conclure ces enquêtes criminelles ou poursuites pénales ; ou
 - e) pour permettre de décider s'il convient d'entamer ou de conclure ces enquêtes criminelles ou poursuites pénales.
94. Les informations obtenues des services du fisc ne doivent être divulguées que pour les motifs ci-dessus, et uniquement avec l'assentiment du service à l'origine de la divulgation.
95. La loi lève, dans des circonstances qui sont spécifiées, les restrictions légales à la divulgation ; toutefois, la divulgation est davantage affaire d'autorisation que d'obligation, ce qui fait peser une importante responsabilité sur l'*Inland Revenue* ou le *HM Customs and Excise* qui doivent décider, selon le cas, si la divulgation est justifiée et, ce faisant, prendre en compte les dispositions du *Data Protection Act* de 1998 (Loi sur la protection des données) ainsi que leurs obligations au titre du *Human Rights Act* de 1998 (Loi sur les Droits de l'Homme). Toute divulgation doit respecter la règle de la proportionnalité, en d'autres termes, la personne à l'origine de la divulgation doit s'assurer que celle-ci n'est pas disproportionnée par rapport au but qu'elle entend atteindre. Pour cela, devront être pris en compte la nature des informations en question (d'ordre personnel, etc.), l'importance qu'elles revêtent pour l'enquête/procédure pénale et la gravité du délit concerné.

Malversations comptables

96. Conformément aux dispositions des sections 221-223 du *Companies Act* de 1985, les sociétés enregistrées en vertu de ce texte ont l'obligation de tenir et de conserver des registres comptables en bonne et due forme, et la loi ne prévoit aucune exception. Les sociétés privées sont tenues de conserver leurs comptes sur une période de trois ans, portée à six ans pour les

sociétés publiques. Les registres comptables doivent permettre de faire état des transactions de la société et de les expliquer, notamment par le biais d'un livre journal enregistrant les entrées et sorties quotidiennes de montants encaissés et dépensés, ainsi que d'un registre des actifs et passifs de la société.

97. En cas de non-respect de ces obligations, les dirigeants de société peuvent faire l'objet de poursuites pénales (et être condamnés à une amende ou à une peine d'emprisonnement).
98. En Angleterre et au Pays de Galles, la tenue d'une fausse comptabilité est un délit en vertu du *Theft Act* de 1968 (Loi sur le vol) (section 17), qui couvre également les omissions. En outre, le *Companies Act* de 1985 (section 450) contient également une disposition aux termes de laquelle les dirigeants qui commettent sciemment des omissions dans des documents commettent un délit. Des agissements de cette nature pourraient également tomber sous le coup des dispositions de *common law* relatives au délit d'entente frauduleuse et le *Companies Act* de 1985 prévoit des sanctions pour, entre autres, des dirigeants qui manquent à l'obligation de tenue d'une comptabilité et pour l'approbation de comptes non corrects (passibles d'une amende). L'intention de cacher un délit de corruption n'est pas spécifiée en tant que délit distinct, mais serait couverte par ces dispositions.
99. L'*Insolvency Act* de 1986 (Partie IC, Chapitre X, sections 206-212) prévoit diverses infractions liées à une fausse information des créanciers et autres, à la falsification des registres comptables, etc. – mais elles s'appliquent toutes uniquement en cas de mise en liquidation d'une société.
100. Au titre de la section 222 du *Companies Act* de 1985, les dirigeants de société se rendent coupables d'un délit s'ils ne prennent pas toutes les mesures raisonnables pour veiller à ce que la société respecte l'obligation de tenue d'une comptabilité objet de cette section. Des infractions spécifiques sont également prévues dans le cas où une société est mise en liquidation, au titre de l'*Insolvency Act* de 1986 (Partie IV, Chapitre X, Sections 206-212), pour ce qui est de la passation de fausses écritures, de la destruction ou de l'altération des registres comptables d'une société.
101. En Ecosse, la tenue d'une fausse comptabilité serait normalement poursuivie soit au chef de délit ou fraude en common law, soit au titre des dispositions des textes susmentionnés (*Companies Act* et *Insolvency Act*).

Rôle des comptables, auditeurs et juristes

102. Le 1^{er} mars 2004, de nouveaux textes sont entrés en vigueur - les *Money Laundering Regulations* (Réglementation relative au blanchiment d'argent) -, parachevant l'incorporation dans le droit du Royaume-Uni de la Deuxième Directive de l'UE sur le blanchiment d'argent. Ces textes ont étendu la portée des secteurs réglementés qui couvre désormais, entre autres, les conseillers fiscaux, les comptables, les auditeurs et les praticiens du droit (lorsqu'ils participent à une transaction financière ou immobilière). Il leur est fait obligation de se doter de systèmes et de contrôles pour devancer et prévenir le blanchiment d'argent, et notamment pour identifier leurs clients, tenir des registres, désigner un responsable de la lutte contre le blanchiment d'argent, former leur personnel dans ce domaine et mettre en place des systèmes de signalement interne pour que les signalements soient adressés au NCIS (*National Criminal Intelligence Service* – Service de renseignement national chargé de la lutte anti-criminalité). L'obligation de notifier les transactions suspectes s'applique à toutes les infractions (y compris la corruption).

c. **Analyse**

103. La notion de personne morale est bien définie dans la législation. Les sociétés à responsabilité limitée publiques et privées sont couvertes par le *Companies Act* de 1985 et les autres formes de personne morale – société de personnes et Groupement d'intérêt économique européen – par une législation spécifique. Toutes les sociétés à responsabilité limitée sont soumises à l'obligation d'enregistrement au registre public des sociétés (*Companies House*), qui examine et conserve les informations communiquées par les sociétés au titre du *Companies Act* et d'autres dispositions légales applicables et les met à disposition du public pour consultation, notamment sur Internet ; le *Companies House* dispose d'un site Internet bien développé et convivial.
104. L'EEG a cru comprendre que les sociétés en cours de création sont souvent constituées avec l'aide d'intervenants du secteur privé spécialisés dans la constitution de sociétés, dont les activités ne sont ni réglementées, ni contrôlées. En outre, l'enregistrement de la société, qui doit intervenir dans les cinq jours, est limité à une vérification de pure forme de toutes les informations pertinentes communiquées par la société qui demande son enregistrement. L'exactitude des informations en tant que telle n'est pas vérifiée. Or, la fourniture de fausses informations au registre constitue un délit puni d'une lourde sanction. En outre, une grande majorité des enregistrements de sociétés se fait par voie électronique. Au vu du nombre de dossiers (quelque 400 000 par an), il faut à l'évidence trouver un moyen terme entre disposer un système d'enregistrement efficace et protéger l'intérêt du public, qui est un élément tout aussi important, afin d'éviter que les sociétés ne deviennent le vecteur d'activités criminelles, telles que la corruption.
105. Selon les principes de *common law*, une personne morale peut toujours voir sa responsabilité engagée pour faute. En outre, la législation pénale prévoit la responsabilité pénale des personnes morales (*Interpretation Act* de 1978), qui peuvent être tenues responsables au pénal pour corruption et blanchiment d'argent si l'acte est commis par une personne physique qui représente « l'esprit ou la volonté de contrôle » de la personne morale (« *controlling mind or will* »), autrement dit par les administrateurs, dirigeants et gérants. Il ressort que le manque de supervision (18.2 de la Convention pénale sur la corruption) ne peut pas constituer un motif d'engagement de la responsabilité pénale d'une personne morale, toutefois, il est toujours possible d'engager cette responsabilité au civil. L'engagement de la responsabilité de la société ne dépend pas de l'identification ou de la condamnation d'une personne physique. De plus, la responsabilité d'une personne morale n'exonère pas la responsabilité de la personne physique qui a commis l'infraction. L'EEG conclut que l'Article 18 de la Convention pénale sur la corruption est respecté.
106. Les personnes morales peuvent être condamnées à une amende d'un montant indéterminé si elles sont reconnues coupables de corruption et de blanchiment d'argent. L'EEG est heureuse d'apprendre qu'il existe plusieurs mesures visant à garantir que les personnes morales ne puissent échapper à la loi par une restructuration. Les sanctions prévues par la loi semblent donc efficaces, proportionnelles et dissuasives. Néanmoins, l'EEG a été informée que l'on ne dispose pas de statistiques sur les sanctions prononcées à l'encontre de personnes morales. En conséquence, l'EEG n'est pas en mesure d'apprécier si les sanctions appliquées sont efficaces, proportionnelles et dissuasives (Article 19 de la Convention pénale sur la corruption). **L'EEG recommande de rendre disponibles les statistiques sur le recours aux sanctions à l'encontre de personnes morales.**

107. La législation fiscale n'interdit pas expressément la déductibilité d'un versement qui constitue un délit pénal au regard de la législation en vigueur au Royaume-Uni, même si le versement a été effectué hors de ce pays. En outre, les autorités fiscales (*Inland Revenue*) disposent de larges pouvoirs, depuis l'entrée en vigueur de l'*Anti-Terrorism Crime and Security Act* de 2001, leur permettant de communiquer à d'autres instances chargées de faire appliquer la loi des informations sur tout délit (y compris de corruption). Pour les affaires de délit fiscal et de blanchiment d'argent, l'*Inland Revenue* peut, sans autre intervention, enquêter, saisir et entamer des poursuites. En outre, il a été rapporté au GET que l'*Inland Revenue* a instauré avec d'autres instances chargées de faire appliquer la loi (notamment l'ARA, voir Thème 1) une coopération très développée et qu'il leur est d'une grande aide. L'EEG a conclu que le Royaume-Uni respecte le Principe directeur 8.
108. L'EEG conclut que les infractions aux obligations comptables – création ou utilisation intentionnelles de faux documents ou omission de l'enregistrement de paiements – sont érigés en infractions pénales passibles de sanctions pénales (amende ou emprisonnement). Ces dispositions sont conformes à l'article 14 de la Convention pénale sur la corruption.
109. Avec l'incorporation de la Deuxième Directive de l'UE relative au blanchiment d'argent dans le droit national par le biais de la *Proceeds of Crime Law* de 2002 (loi sur les produits du crime) et des *Money Laundering Regulations* de 2003 (réglementation relative au blanchiment d'argent), les comptables, auditeurs et praticiens du droit ont été inclus dans le « secteur réglementé » et sont désormais, lorsqu'ils soupçonnent qu'une transaction touche au blanchiment d'argent, tenus de le signaler et ce, quel que soit le chef de délit, y compris la corruption. En outre, ces professions sont représentées au Comité consultatif de lutte contre le blanchiment d'argent, un forum sectoriel privé/public placé sous la présidence du Trésor britannique (*HM Treasury*). Ces efforts louables sont exposés plus en détail dans la partie relative au Thème 1. *L'EEG observe que les RTS peuvent être une source d'informations importante permettant la détection de la corruption et encourage des efforts continus pour la formation de ces professions afin de renforcer leur sensibilisation à cette source d'informations.*

V. CONCLUSIONS

110. Le système légal du Royaume-Uni est complexe et présente plusieurs facettes ; les réglementations statutaires gagnent actuellement du terrain dans les domaines objet de l'examen. Le *Proceeds of Crime Act* dans le domaine de la confiscation, et le *Freedom of Information Act* dans celui de l'administration publique, sont deux exemples complètement différents d'une législation moderne et de grande portée dans des domaines d'importance ; le premier de ces textes permet l'efficience des instances chargées d'appliquer la loi, le second traite de la transparence de l'administration publique. Cette tendance est positive et l'on espère que la réglementation de la fonction publique continuera également à se développer sur la voie d'une base statutaire pour ses employés. Même si de récentes réformes des lois du Royaume-Uni se sont focalisées sur d'autres questions que la corruption, plusieurs d'entre elles ont eu un impact considérable dans ce domaine aussi. Le présent rapport s'attarde sur quelques-uns des problèmes concernant un système globalement bien développé.
111. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes au Royaume-Uni :
- i) **prendre des mesures visant à encourager un recours plus systématique aux régimes de confiscation et de recouvrement civil prévus en vertu de la Loi sur les**

produits du crime (POCA), par exemple en abaissant les seuils financiers fixés pour ces régimes (paragraphe 31) ;

- ii) un plus large usage des mesures visant à assurer que la valeur de propriété représentant les produits du crime soit conservée à un stade précoce, afin de satisfaire à une ordonnance de confiscation ultérieure (paragraphe 32) ;
 - iii) envisager le renforcement de la communication et des retours d'informations entre le Service national de renseignements criminels (NCIS) et les auteurs des rapports de transactions suspectes (paragraphe 33) ;
 - iv) revoir régulièrement les normes de lutte contre la corruption et leur mise en œuvre tenant compte, en particulier, de nouvelles menaces émergentes à l'intégrité de l'administration publique ainsi que des développements dans les domaines de politique y relatifs (paragraphe 75) ;
 - v) renforcer, à l'aide de programmes réguliers de formation continue, la sensibilisation des agents publics à la prévention de la corruption et à leur obligation de notifier les cas de corruption (paragraphe 76) ;
 - vi) poursuivre la discussion au sujet du statut et des fonctions des conseillers spéciaux des ministères, dans le cadre du processus de consultation sur le projet de loi à venir sur la fonction publique (paragraphe 77) ;
 - vii) rendre disponibles les statistiques sur le recours aux sanctions à l'encontre de personnes morales (paragraphe 106).
112. En outre, le GRECO invite les autorités du Royaume-Uni à prendre en compte les observations formulées dans la partie analytique du présent rapport.
113. Enfin, conformément à l'article 30.2 du Règlement, le GRECO invite les autorités du Royaume-Uni à présenter un rapport sur la mise en œuvre des recommandations susmentionnées d'ici le 31 mars 2006.