

Bruxelles, le 3.2.2014  
COM(2014) 38 final

ANNEX 20

**ANNEXE**

**AUTRICHE**

*au*

**Rapport anticorruption de l'UE**

---

## AUTRICHE

### 1. INTRODUCTION – PRINCIPALES CARACTERISTIQUES ET CONTEXTE

#### *Cadre anticorruption*

**Approche stratégique.** Au niveau fédéral, une lutte plus résolue contre la corruption s'est engagée à la suite des premier et deuxième cycles d'évaluation conjoints du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe en 2007. C'est aussi à la suite de la révélation d'affaires de corruption très médiatisées en 2009 et de la prise de conscience de l'opinion publique qui en a résulté que l'Autriche a déployé de grands efforts pour réformer ses institutions afin de lutter contre la corruption et plus généralement la criminalité en col blanc, et que dorénavant, la corruption est spécifiquement combattue dans le cadre d'une stratégie de lutte contre la délinquance financière<sup>1</sup>. En 2009, des experts des États fédéraux se sont vu confier la mission d'élaborer des propositions pour mettre en œuvre au niveau fédéral les recommandations formulées par le GRECO et coordonner le combat des États fédéraux contre la corruption. Depuis lors, ces experts ont élaboré des normes communes ayant trait à la formation, à l'interdiction d'accepter des dons, à la gestion des risques, aux statistiques et aux compétences<sup>2</sup>. Malgré les progrès tendant à une approche stratégique à l'échelle nationale, tous les États fédérés (Länder) n'ont pas encore mis au point des mesures anticorruption. Le cas de Vienne est exemplaire dans la mesure où la lutte contre la corruption y repose sur l'instrument clé de la sensibilisation et de la transparence, soutenu par un service d'assistance téléphonique<sup>3</sup>. Le gouvernement autrichien s'est impliqué activement dans les efforts internationaux visant à lutter contre la corruption en soutenant la création de l'Académie internationale anticorruption (IACA) et en lançant le réseau européen de points de contact contre la corruption (EACN)<sup>4</sup>.

Dans l'administration publique, les efforts de lutte contre la corruption se sont concentrés sur la prévention: un code de conduite visant à prévenir la corruption a été introduit à tous les niveaux de l'administration publique<sup>5</sup>. Ces dernières années, le gouvernement a entrepris de réformer l'administration publique en cherchant avant tout à rendre le service public plus efficace et convivial et en encourageant les citoyens à faire largement appel aux services d'administration en ligne<sup>6</sup>. L'initiative comportait 40 projets de réforme tendant à améliorer la

---

1 Voir par exemple le rapport d'évaluation du cinquième cycle d'évaluations mutuelles portant sur la délinquance financière et les enquêtes financières – Suivi du rapport sur l'Autriche, Conseil de l'Union européenne, document n° 5576/12.

2 Voir les décisions de la Landesamtsdirektorenkonferenz (conférence des directeurs des services du gouvernement des Länder) des 15 janvier 2009 et 23 octobre 2009 par lesquelles ces missions ont été déléguées à la conférence des experts des Länder (Länderexpertenkonferenz). Les propositions ont été adoptées par la Landesamtsdirektorenkonferenz les 29 octobre 2010 et 30 mars 2012.

3 <http://www.wien.gv.at/verwaltung/internerevision/ethik.html>.

4 L'IACA est un centre d'excellence indépendant créé à l'initiative commune de l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDD), de l'Autriche, de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et d'autres parties intéressées afin de combler les lacunes des savoirs et pratiques de lutte contre la corruption, ceci en ayant recours à la formation, au réseautage et à la recherche scientifique. L'EACN est un réseau européen créé par la décision 2008/852/JAI du Conseil et s'appuyant sur l'EPAC, un forum indépendant offrant une plateforme où les professionnels de la lutte contre la corruption peuvent partager leurs expériences et coopérer au-delà des frontières nationales afin d'élaborer des stratégies communes et des normes professionnelles élevées.

5 «La responsabilité me revient» Die VerANTWORTung liegt bei mir – Bundeskanzleramt Österreich. [https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/moderner\\_arbeitgeber/korruptionspraevention/infos/VerhaltenskodexDeutsch\\_2012\\_barrierefrei.pdf?3shqic](https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/moderner_arbeitgeber/korruptionspraevention/infos/VerhaltenskodexDeutsch_2012_barrierefrei.pdf?3shqic).

6 Le pourcentage de particuliers âgés de 16 à 74 ans ayant utilisé l'internet au cours des trois derniers mois pour leurs contacts avec les pouvoirs publics (c'est-à-dire ayant utilisé l'internet pour une ou plusieurs des activités suivantes: obtention d'informations provenant des sites web des pouvoirs publics, téléchargement de formulaires officiels, envoi de formulaires complétés) s'est maintenu à 39 % entre 2008 et 2010. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=frcode=tsdgo330&plugin=1>

qualité des services administratifs, ainsi qu'à faire des économies. Parmi ceux-ci figuraient des projets relatifs à l'administration en ligne, à la mise en place de guichets uniques ou à des mesures de réorganisation<sup>7</sup>. Toutes ces mesures devraient concourir au progrès des efforts de prévention menés dans le secteur public. En dehors de l'administration publique, d'autres institutions ont aussi pris un certain nombre d'initiatives. À la suite de récentes allégations de corruption, deux commissions d'enquête parlementaires ont été constituées pour examiner exclusivement des allégations de corruption, et deux autres ont également eu à traiter de questions de corruption<sup>8</sup>.

**Cadre juridique.** À la suite des recommandations de l'OCDE et du GRECO, de nouvelles dispositions législatives ont été adoptées pour s'y conformer. L'Autriche a également adopté une nouvelle loi sur le financement des partis<sup>9</sup>, a révisé les missions de surveillance des comptes des partis attribuées à la Cour des comptes et a modifié son code pénal<sup>10</sup>. Par exemple, la loi a introduit le «délit d'appâtage» («Anfüttern»), une infraction qui consiste à offrir, promettre ou accorder un avantage qui n'est pas lié à un acte officiel particulier, notamment à accorder de menues faveurs pour «améliorer» une relation avec un fonctionnaire. La dernière modification du code pénal et du code de procédure pénale portant sur la lutte contre la corruption a été adoptée à la mi-juillet 2012<sup>11</sup>. L'Autriche n'a pas encore ratifié la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption.<sup>12</sup>

**Cadre institutionnel.** Depuis début 2010, les efforts dirigés contre la corruption sont coordonnés au niveau fédéral par le forum de lutte contre la corruption. Ce comité de coordination de haut niveau, qui se réunit quatre fois par an, se compose de représentants de toutes les autorités compétentes, notamment de différents ministères fédéraux, des Länder et de différentes autorités, dont le Service spécialisé du ministère public pour la criminalité en col blanc<sup>13</sup> (WKStA), l'Office fédéral de la prévention et de lutte contre la corruption<sup>14</sup> (BAK) et l'autorité de surveillance des marchés financiers, ainsi que de représentants du secteur privé (chambre de commerce, syndicat des fonctionnaires, chambre des notaires, ordre des avocats)<sup>15</sup>.

### *Sondages d'opinion*

**Enquêtes de perception.** 66 % des Autrichiens ayant répondu à l'Eurobaromètre spécial sur la corruption en 2013<sup>16</sup> (une proportion inférieure à la moyenne de l'UE) ont estimé que la corruption était très répandue dans leur pays (moyenne de l'UE: 76 %). Toutefois, l'Eurobaromètre 2013 a également montré que l'Autriche est le seul pays d'Europe occidentale où une part relativement élevée des personnes interrogées – près d'un tiers d'entre

---

7 [https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/fakten/publikationen/verwaltung\\_in\\_oesterreich\\_2011\\_en.pdf?3sfue1](https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/fakten/publikationen/verwaltung_in_oesterreich_2011_en.pdf?3sfue1).

8 Les travaux et les décisions de ces commissions sont publiés sur le site web du parlement autrichien: [http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/A-USA/A-USA\\_00003\\_00314/index.shtml](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/A-USA/A-USA_00003_00314/index.shtml).

9 Bundesgesetz über die Finanzierung politischer Parteien [loi fédérale sur le financement des partis politiques] (Parteiengesetz 2012 – PartG), BGBl. I n° 56/2012, <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20007889>.

10 Korruptionsstrafrechtsänderungsgesetz [loi sur la modification du droit pénal en matière de corruption] 2012 – KorrStrÄG 2012, BGBl. I n° 61/2012.

11 Korruptionsstrafrechtsänderungsgesetz 2012 – KorrStrÄG 2012, BGBl. I n° 61/2012.

12 Le projet d'instrument de ratification aurait été adopté par le parlement à la mi-juillet 2013, mais l'instrument de ratification n'a pas encore été déposé. <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/173-1.htm>

13 Wirtschafts- und Korruptionsstaatsanwaltschaft.

14 Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung.

15 Rapport d'évaluation du cinquième cycle d'évaluations mutuelles portant sur la délinquance financière et les enquêtes financières – Suivi du rapport sur l'Autriche, document du Conseil n° 5576/12, Bruxelles, 20 janvier 2012, p. 5.

16 Eurobaromètre spécial 397 (2013).

elles – jugerait acceptable d'accorder une faveur ou d'offrir un cadeau en échange d'un service public.

**Vécu de la corruption.** 5 % des Autrichiens interrogés se sont vu inviter ou encourager à payer un pot-de-vin au cours des douze derniers mois (moyenne de l'UE: 4 %). Seuls 14 % des personnes interrogées – une proportion nettement inférieure à la moyenne de l'UE, qui est de 26 % – ressentent les effets de la corruption dans leur quotidien.

**Sondages réalisés auprès des entreprises.** Selon le sondage Eurobaromètre 2013 réalisé auprès des entreprises<sup>17</sup>, 38 % des représentants des milieux économiques perçoivent la corruption comme un obstacle aux affaires et pour 41 % d'entre eux, le népotisme et le favoritisme posent également problème dans ce contexte. 18 % de ceux qui ont participé à des procédures de passation de marchés au cours des trois dernières années ont imputé leur manque de succès à la corruption. Les personnes interrogées en Autriche ont fait état dans 66 % des cas de cahier des charges taillé sur mesure à l'intention de certaines sociétés, un pourcentage supérieur à la moyenne de l'UE. La pratique des soumissions concertées a été signalée par 57 % des interrogés comme étant courante. En outre, 45 % ont signalé des conflits d'intérêts dans l'évaluation des offres et 35 % ont souligné le manque de clarté des critères de sélection ou d'évaluation. Selon le rapport du Forum économique mondial intitulé «The Global Competitiveness Report 2013-2014» (rapport 2013-2014 sur la compétitivité mondiale), l'Autriche se situe au 16<sup>e</sup> rang des économies les plus compétitives du monde sur 152 pays.<sup>18</sup>

### *Éléments contextuels*

**Systèmes répressif et judiciaire.** L'Autriche a concentré ses efforts sur la prévention et la poursuite des faits de corruption au moyen d'organes spécialisés, notamment du WKStA et du BAK.

**Secteur privé.** L'Autriche a transposé la décision-cadre 2003/568/JAI relative à la lutte contre la corruption dans le secteur privé en 2008 et a révisé en 2012, sur le fondement de la loi de transposition, le cadre juridique de lutte contre la corruption dans le secteur privé, mettant ainsi sa législation en conformité avec la décision-cadre.<sup>19</sup>

**Financement des partis politiques.** Les débats récents sur la corruption dans la vie politique se sont focalisés sur la corruption (présumée) de hauts responsables politiques et le financement illégal des partis. Les critiques qui se sont élevées à la suite de plusieurs cas de financement illégal de partis politiques, dont celui d'un agent public élu de premier plan, reconnu coupable d'enrichissement sans cause dans une affaire d'ingérence politique en contrepartie de dons au profit de son parti, ont donné lieu à l'adoption de plusieurs lois de réforme. Une nouvelle loi relative aux partis politiques est entrée en vigueur en 2013<sup>20</sup>. Un premier examen de la mise en œuvre de la loi, y compris de ses insuffisances, a été présenté en décembre 2013 par la cour des comptes (Rechnungshof)<sup>21</sup>.

---

17 Eurobaromètre Flash 374 (2013).

18 [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2013-14.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf).

19 COM(2011) 309 final, deuxième rapport sur la mise en œuvre de la décision-cadre 2003/568/JAI du 6 juin 2011: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52011DC0309:FR:HTML>.

20 Bundesgesetz über die Finanzierung politischer Parteien (Parteiengesetz 2012 – PartG), BGBl. (Journal officiel fédéral) I n° 56/2012, consultable sur [http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA\\_2012\\_I\\_56/BGBLA\\_2012\\_I\\_56.pdf](http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2012_I_56/BGBLA_2012_I_56.pdf)

21 Bericht des Rechnungshofs [Rapport de la cour des comptes]. série 13/2013, Umsetzung des Parteiengesetzes 2012 durch den RH [Application par la cour des comptes de la loi de 2012 sur les partis], pp. 62-76;

**Accès aux informations.** La loi de 1987 sur l'obligation d'informer<sup>22</sup> oblige les pouvoirs publics (à tous les niveaux d'administration) à répondre sans retard injustifié à toute demande d'informations, à moins qu'il ne s'agisse d'informations soumises à une obligation légale de confidentialité. Dans le contexte des débats publics sur la nécessité d'adopter une loi fédérale spéciale régissant l'accès à l'information, une initiative visant à réduire la portée de cette dérogation et à supprimer bon nombre de motifs donnant lieu à l'application de l'obligation légale de confidentialité fait actuellement l'objet de débats politiques<sup>23</sup>.

**Dénonciation des irrégularités.** L'Autriche a prévu d'améliorer le cadre juridique assurant la protection des lanceurs d'alerte mais ses initiatives n'ont pas encore conduit à l'adoption d'une législation spécifique. Dans la fonction publique, une disposition de la loi sur la fonction publique interdit expressément tout traitement défavorable à l'égard d'un fonctionnaire ayant dénoncé de bonne foi un délit<sup>24</sup>. Les fonctionnaires ont l'obligation générale de signaler les délits<sup>25</sup>. Depuis 2010, tous les fonctionnaires de l'État fédéral (mais pas ceux de tous les Länder) peuvent transmettre leurs informations directement au BAK, en contournant la voie hiérarchique au sein de leur service. Le WKStA met à disposition un dispositif de lancement d'alerte en ligne permettant de signaler anonymement les délits à l'aide d'un système appelé Business Keeper Monitoring System (BKMS).

**Transparence du lobbying.** La législation sur le lobbying<sup>26</sup> adoptée récemment est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013. La nouvelle législation instaure un registre obligatoire recensant les activités de lobbying et les associations de défense d'intérêts. La base de données est consultable publiquement sur l'internet et est alimentée par le ministère de la justice, lequel publie les données fournies par les organisations de lobbying<sup>27</sup>. La loi définit les principes de base régissant le lobbying et la représentation d'intérêts (applicables à tous les groupes d'intérêt). En outre, les sociétés de lobbying et les entreprises employant en leur sein des lobbyistes ont l'obligation d'appliquer un code de conduite (consultable par le public)<sup>28</sup>.

## 2. PROBLEMES MIS EN LUMIERE

### *Poursuites en matière de corruption*

L'Eurobaromètre 2013 classe l'Autriche parmi les premiers pays pour l'effet dissuasif de l'efficacité des poursuites dans les affaires de corruption. Cela peut s'expliquer par l'intérêt

---

[http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/\\_jahre/2013/berichte/teilberichte/bund/Bund\\_2013\\_13/Bund\\_2013\\_13\\_5.pdf](http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/_jahre/2013/berichte/teilberichte/bund/Bund_2013_13/Bund_2013_13_5.pdf).

22 Bundesgesetz vom 15. Mai 1987 über die Auskunftspflicht der Verwaltung des Bundes und eine Änderung des Bundesministeriengesetzes 1986 (Auskunftspflichtgesetz) [loi fédérale du 15 mai 1987 portant obligation des pouvoirs publics de la fédération de fournir des informations et modifiant la loi sur les ministères fédéraux], BGBl. n° 287/1987, dernière modification: I 158/1998, [http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV\\_1987\\_287/ERV\\_1987\\_287.pdf](http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_1987_287/ERV_1987_287.pdf).

23 Concernant l'évolution du débat public, voir: <http://www.transparenzgesetz.at/>.

24 Nouvel article 53 *bis* de la loi sur le droit de la fonction publique (Beamten-Dienstrechtsgesetz): <http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Dokumentnummer=NOR40133771>.

25 En vertu de l'article 53 de la Beamten-dienstrechtsgesetz, tout fonctionnaire doit signaler au chef de service les infractions éventuelles. Cela vaut également pour les agents contractuels (article 5 de la loi sur les agents contractuels [Vertragsbedienstetengesetz]).

26 Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz – [loi sur la transparence du lobbying et de la représentation d'intérêts] – LobbyG, disponible sur le site [http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA\\_2012\\_I\\_64/BGBLA\\_2012\\_I\\_64.pdf](http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2012_I_64/BGBLA_2012_I_64.pdf).

27 <http://www.lobbyreg.justiz.gv.at/>; la base de données doit encore comprendre au moins une partie des lobbyistes agissant pour le compte des grandes sociétés.

28 [Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz – \[loi sur la transparence du lobbying et de la représentation d'intérêts\] – LobbyG, disponible sur le site \[http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA\\\_2012\\\_I\\\_64/BGBLA\\\_2012\\\_I\\\_64.pdf\]\(http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA\_2012\_I\_64/BGBLA\_2012\_I\_64.pdf\), <http://www.lobbyreg.justiz.gv.at/>](http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2012_I_64/BGBLA_2012_I_64.pdf)

des médias pour le travail du WKStA, ainsi que par les rapports réguliers sur les activités du BAK.

Les allégations de corruption concernant le secteur public sont examinées par le BAK, successeur d'un organisme similaire créé en 2001, le Bureau fédéral des affaires intérieures. Le BAK est un service du ministère de l'intérieur ne faisant pas partie de la direction générale de la sécurité publique. Doté de pouvoirs d'enquête et compétente sur tout le territoire national en matière de prévention et de lutte contre la corruption, le BAK a pour mission principale d'examiner les allégations et plaintes formulées à l'encontre d'agents du ministère fédéral de l'intérieur et des services qui lui sont subordonnés, ainsi que d'enquêter sur les cas de faute professionnelle<sup>29</sup>. Sa compétence n'est cependant pas limitée aux enquêtes internes au sein du ministère fédéral de l'intérieur. Outre le BAK, l'Office fédéral de la police judiciaire (Bundeskriminalamt) et ses antennes régionales mènent également des enquêtes; ils disposent d'unités qui s'occupent de la criminalité en col blanc et de la confiscation d'avoirs<sup>30</sup>.

En 2011, une nouvelle entité a été créée: le Service du ministère public pour la criminalité en col blanc<sup>31</sup>. Les membres du ministère public, y compris ceux déjà en poste, bénéficient d'une formation spécialisée. Bien qu'il soit prévu de porter ses effectifs à 40, le personnel de la WKStA dépassait encore à peine la moitié du chiffre prévu au début de l'année 2014.

Depuis 2009, les autorités répressives se sont davantage consacrées (en termes de ressources financières et humaines disponibles) à enquêter sur la délinquance économique. Une insuffisance des capacités est à déplorer tant dans la police qu'au ministère public<sup>32</sup>. Pour la période allant jusqu'à 2014, l'Autriche a déclaré consacrer 28 millions d'EUR de dépenses supplémentaires à la lutte contre la corruption et la délinquance économique, ce qui a permis de créer 190 nouveaux postes<sup>33</sup>. Cependant, les effectifs de la WKStA indiqués plus haut illustrent bien le défi que représente toujours l'allocation de ressources adéquates aux enquêtes et poursuites portant sur la corruption.

Les statistiques des tribunaux font état de 78 condamnations en 2012 et 90 en 2011 pour délits commis dans l'exercice d'une fonction publique, y compris pour faits de corruption ou d'atteinte aux libertés individuelles ou à l'inviolabilité du domicile commis par des agents publics<sup>34</sup>. En 2011, les statistiques ont fait apparaître 701 rapports concernant des enquêtes

---

29 Loi fédérale sur l'institution et l'organisation de l'Office fédéral de lutte contre la corruption (BAK-G), BGBl. I. n°72/2009.

30 Rapport d'évaluation sur le cinquième cycle d'évaluations mutuelles portant sur la criminalité financière et les enquêtes financières – Rapport sur l'Autriche, 6508/2/10, REV 2, Bruxelles, 8 avril 2010.

31 Zentrale Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption. Un service du ministère public spécialisé dans la lutte contre la corruption a été créé en 2009, sous le nom de Korruptionsstaatsanwaltschaft (Service du ministère public pour la corruption), devenu par la suite (en 2011) le WKStA. Concernant ses attributions, voir notamment l'article 2 *bis* de la loi du 5 mars 1986 sur les services du ministère public (Staatsanwaltschaftsgesetz - StAG), version faisant foi: BGBl. n° 164/1986; pour ce qui concerne ses compétences, voir notamment la loi sur la procédure pénale (Strafprozessordnung, article 20 *bis*).

32 Rapport de phase 3 sur la mise en œuvre par l'Autriche de la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption, OCDE, décembre 2012, p. 35. <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Austriaphase3reportEN.pdf>

33 Rapport d'évaluation sur la cinquième série d'évaluations mutuelles portant sur la criminalité financière et les enquêtes financières – Suivi du rapport sur l'Autriche, document du Conseil n°5561/12, Bruxelles, 20 janvier 2012, p. 5.

34

[https://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/soziales/kriminalitaet/verurteilungen\\_gerichtliche\\_kriminalstatistik/index.html](https://www.statistik.at/web_de/statistiken/soziales/kriminalitaet/verurteilungen_gerichtliche_kriminalstatistik/index.html) Les statistiques portent sur des faits commis et poursuivis avant la modification du code pénal (KorrStrÄG) en 2012 et ne concernent donc que des affaires liées à l'exercice d'une fonction publique; sont inclus d'autre part les cas d'atteinte par négligence aux libertés individuelles ou à l'inviolabilité du domicile («Fahrlässige Verletzung der Freiheit der Person oder des Hausrechts», article 303 du code pénal), étant donné que les données correspondent à l'ensemble du chapitre intitulé «Strafbare Verletzungen der Amtspflicht» (manquements délictueux aux devoirs de fonction). Les statistiques pertinentes pour le secteur privé n'apparaissent pas séparément dans le tableau. La plupart des faits mentionnés dans cette section sont des faits d'abus d'autorité, voir troisième évaluation du GRECO.

menées par le BAK sur des cas d'abus d'autorité<sup>35</sup>, dont les faits de corruption représentent une infime partie (29 cas). Ce tableau des allégations de corruption est cependant incomplet puisque la compétence du BAK se limite à un domaine d'activité précis de l'administration et des pouvoirs publics et ne couvre donc pas la totalité des délits de corruption. Ces chiffres témoignent d'efforts ciblés pour révéler les faits de corruption et engager des poursuites, et l'historique des affaires instruites montre que des progrès louables ont été accomplis en Autriche.

Les membres du ministère public sont liés par les instructions du ministre de la justice. Dans certaines circonstances déterminées par la loi<sup>36</sup>, les affaires doivent être renvoyées à la hiérarchie du ministère public, qui a l'obligation de rendre compte au ministre de la justice. Lorsque les allégations concernent un représentant élu, le ministère public doit en informer le ministre, à moins qu'aucun lien n'existe avec l'activité politique de l'intéressé. Les instructions émanant du bureau du procureur général et du ministère fédéral de la justice doivent être formulées par écrit et motivées. Toute clôture définitive de poursuites pénales impliquant des intérêts publics suprarégionaux est soumise à l'approbation du ministre de la justice. Les instructions sont transmises par l'intermédiaire du service concerné du ministère de la justice. Le ministre de la justice doit faire rapport au Parlement sur son activité en tant que donneur d'instructions. Le pouvoir du ministre de la justice d'adresser des instructions tout au long de la procédure pénale est perçu comme un point vulnérable potentiel qui pourrait décourager le ministère public d'engager des poursuites dans les affaires les plus sensibles, comme celles concernant des allégations de corruption politique. Des préoccupations similaires ont été exprimées par l'OCDE dans le contexte de la corruption transnationale.<sup>37</sup>

La WKStA est elle aussi soumise aux règles principales applicables au ministère public et est placée sous le contrôle du ministre fédéral de la justice, donc liée par les instructions concernant chaque cas particulier. La différence réside dans les détails: le contrôle s'exerce a posteriori, c'est-à-dire que le ministère public ne présente son rapport qu'une fois les mesures prises, à la fin de la première étape de la procédure pénale, y indiquant quelle suite il entend donner à l'enquête (présentation d'un acte d'accusation ou classement de l'affaire). À ce stade, le ministre de la justice doit décider s'il accepte la recommandation et a le pouvoir d'ordonner une enquête plus approfondie. C'est en partie à l'attention accrue que lui porte l'opinion publique et aux règles quelque peu différentes relatives à l'établissement de rapports que la WKStA doit sa réputation d'avoir conquis un statut relativement indépendant au sein de cette structure, aucune pression politique n'ayant été signalée.

***Bonnes pratiques: un service de dénonciation des irrégularités géré par des procureurs spécialisés***

*Au printemps 2013, la WKStA a mis en place un service téléphonique permettant de signaler les faits de corruption, appelé Business Keeper Monitoring System. La WKStA gère à présent un dispositif de lancement d'alertes en ligne, permettant des signalements anonymes et une communication directe entre le lanceur d'alerte et les autorités, les données d'identification du lanceur d'alerte étant inaccessibles aux autorités. Le système se fonde sur un logiciel testé pour la première fois en Basse-Saxe et aurait d'ores et déjà permis de recueillir des éléments importants, déclenchant des enquêtes sur des faits présumés de corruption.*

35 [http://www.bak.gv.at/cms/BAK\\_dt/service/downloads/files/Jahresberichte/BAK\\_Jahresbericht\\_2011.pdf](http://www.bak.gv.at/cms/BAK_dt/service/downloads/files/Jahresberichte/BAK_Jahresbericht_2011.pdf)

36 Articles 8, 8 bis et 29 bis de la loi sur les services du ministère public [Bundesgesetz vom 5. März 1986 über die staatsanwaltschaftlichen Behörden (Staatsanwaltschaftsgesetz - StAG), version faisant foi: BGBl. n° 164/1986].

37 Rapport de phase 3 sur la mise en œuvre par l'Autriche de la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption, OCDE, pp. 25-32. [Premier et deuxième cycles d'évaluations conjoints, Rapport de conformité sur l'Autriche, Greco RC-1/II \(2010\) 1E, paragraphe 28.](#)

Dans une affaire touchant un député européen, accusé d'avoir accepté de déposer des amendements en échange d'avantages indus de la part de journalistes infiltrés se faisant passer pour des lobbyistes dans le cadre d'une transaction fictive, dite des «amendements rémunérés», impliquant quatre députés européens d'États membres différents, des poursuites pénales ont été rapidement engagées en Autriche. Celles-ci ont débouché sur une condamnation en première instance, suivie d'une décision en appel cassant le premier jugement et renvoyant l'affaire devant le tribunal de première instance pour un nouveau procès.

L'accès des autorités répressives aux informations bancaires constitue un élément décisif des enquêtes financières, y compris lorsque celles-ci portent sur des affaires de corruption. S'il est vrai que la législation et la jurisprudence donnent aux autorités autrichiennes la possibilité d'obtenir des données protégées par le secret bancaire<sup>38</sup>, les demandes émanant du ministère public et des autorités répressives sont soumises à des conditions restrictives qui permettent aux établissements financiers de refuser de fournir ces informations<sup>39</sup>. L'injonction du tribunal doit comprendre, entre autres, une description des faits justifiant l'injonction et démontrant la proportionnalité de celle-ci. Des progrès partiels ont été réalisés en 2010 et en 2012, lorsque les conditions énoncées à l'article 116 du code de procédure pénale fixant les exigences pour l'obtention d'informations soumises à des mesures de secret bancaire ont été sensiblement allégées<sup>40</sup>. Il convient de noter que cette procédure n'est pas applicable lorsque la corruption est liée au blanchiment de capitaux, auquel cas des règles différentes régissent l'obtention, par l'intermédiaire de la cellule de renseignement financier autrichien, de coordonnées de comptes bancaires<sup>41</sup>.

Le système décrit ci-dessus pose cependant au moins deux problèmes potentiels. Premièrement, lorsque les écritures bancaires peuvent servir de fondement significatif pour établir les principaux éléments délictuels et que les autorités ne disposent pas encore d'informations en quantité suffisante, présenter une demande d'information semble excessivement difficile. Ces informations ne peuvent être obtenues autrement qu'en demandant à tous les établissements financiers éventuellement concernés si certains de leurs comptes correspondent aux critères en question. Si les autorités ne connaissent pas les références bancaires du suspect, elles doivent présenter l'injonction d'un tribunal à toutes les associations bancaires autrichiennes. Tant qu'elles n'ont pas épuisé tous les recours, les associations bancaires ne sont pas tenues de prendre contact avec les banques qui en sont membres. Chaque banque contactée par l'association bancaire à laquelle elle appartient dispose à son tour de moyens de recours. Deuxièmement et surtout, recueillir des informations auprès de chaque établissement financier concerné peut prendre du temps. Le système actuel favorise la lenteur des procédures d'accès aux écritures bancaires. Pour se protéger des actions en justice de leurs clients, les établissements financiers peuvent systématiquement former un recours<sup>42</sup>, ce qui suspend l'exécution de la décision ordonnant de rendre accessibles les données demandées.

---

38 Bankwesengesetz [loi bancaire], article 38, BGBl. n° 532/1993, dernière modification: BGBl. I n° 70/2013. [http://www.jusline.at/38\\_BWG.html](http://www.jusline.at/38_BWG.html).

39 Rapport d'évaluation mutuelle – Document de synthèse – Lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme – Autriche, juin 2009, p. 5., <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20Austria%20ES.pdf>.

40 Rapport de phase 3 sur la mise en œuvre par l'Autriche de la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption, OCDE, paragraphe 69.

41 Rapport de phase 3 sur la mise en œuvre par l'Autriche de la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption, OCDE, paragraphe 113.

42 Rapport de phase 3 sur la mise en œuvre par l'Autriche de la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption, paragraphe 149.

Afin d'améliorer la situation, le ministère de la justice a adressé à tous les membres du ministère public et à tous les juges, le 13 août 2013, une circulaire apportant certaines précisions et proposant des modèles de demande. Seul le modèle contenant des informations générales est à communiquer aux établissements bancaires, ce qui évite de révéler des détails pouvant compromettre l'enquête. Cela peut aussi réduire le délai nécessaire pour répondre à de telles demandes.

### ***Corruption transnationale***

Alors que des progrès considérables ont été accomplis en matière de poursuites dans des affaires de corruption «interne», les actions en justice visant la corruption transnationale, dans lesquelles des intérêts économiques importants peuvent aussi être en jeu, sont généralement critiquées.

En 2005, l'équipe chargée de l'évaluation au sein du groupe de travail de l'OCDE sur la corruption<sup>43</sup> a relevé que, six ans après la ratification de la convention de l'OCDE, pas une seule affaire de corruption transnationale n'avait fait l'objet d'une enquête des autorités autrichiennes, alors que des entreprises et des banques autrichiennes exercent leurs activités en Europe centrale et orientale depuis les années 1990. Les privatisations touchant les secteurs des banques, des télécommunications et de l'énergie menées dans cette région et la participation considérable des entreprises de construction autrichiennes dans ces domaines ont fait que celles-ci ont exercé leurs activités dans des marchés concurrentiels exposés au risque de corruption. Le rapport de l'OCDE a aussi montré que le système judiciaire et la police n'étaient que peu, voire pas du tout, sensibilisés aux risques de corruption inhérents aux opérations commerciales internationales et que, plus généralement, il n'y avait pas non plus de juges ni de membres du ministère public et de la police possédant une expertise particulière en criminalité économique. Cependant, l'affaire Telekom, qui comportait à la fois des éléments de corruption transnationale et interne, est un exemple positif de recours au programme de clémence institué dans le cadre de la procédure pénale, qui permet de s'appuyer sur les déclarations de témoins à charge pour engager des poursuites dans des affaires très médiatisées<sup>44</sup>. Dans cette affaire, le tribunal de première instance a prononcé une condamnation en juillet 2013.

La création du WKStA a changé la situation. Les procureurs du WKStA acquièrent à présent progressivement l'expertise nécessaire pour mener des enquêtes approfondies dans les affaires de corruption transnationale. La mise en place progressive du service peut expliquer le retard pris dans certaines procédures concernant des affaires qui remontent à une date antérieure au milieu des années 2000 et dont l'enquête est toujours en cours. L'OCDE a signalé en décembre 2012 que quinze allégations avaient été examinées depuis que l'Autriche était devenue membre, en 1999: dans six de ces affaires, il avait été mis fin à l'enquête ou il n'y en avait pas eu du tout<sup>45</sup>. Depuis lors, deux affaires ont été closes: l'une s'est soldée par la condamnation pénale d'un homme d'affaires autrichien impliqué dans des faits de corruption commis dans un autre État membre de l'UE; dans l'autre, qui concernait des faits de blanchissement de capitaux et de trafic d'armes, l'acquittement a été prononcé.

---

43 Rapport de phase 2 sur l'application de la convention et de la recommandation de 1997 sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans le cadre des transactions commerciales internationales, Autriche, 16 février 2006. Disponible à l'adresse suivante: <http://www.oecd.org/fr/daf/anti-corruption/conventioncontrelacorruption/36417871.pdf>

44 Article 209 bis de la loi sur la procédure pénale, modifié en 2011.

45 Rapport de phase 3 sur la mise en œuvre par l'Autriche de la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption, p. 8 à 12.

Les examinateurs de l'OCDE ont également formulé un certain nombre de recommandations concernant le cadre régissant, en Autriche, la responsabilité des sociétés et d'autres entités versant des pots-de-vin à des agents publics étrangers. Tant l'évaluation de phase 2 que celle de phase 3 ont recommandé d'instaurer des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives à l'encontre des personnes morales au lieu des amendes actuelles, fixées à un niveau proportionnel au bénéfice annuel de la personne morale en question, avec un maximum de 1,8 million d'EUR<sup>46</sup>. En effet, celles-ci ont généralement été jugées insuffisantes, notamment dans l'hypothèse où la personne morale n'aurait pas généré de bénéfice appréciable au cours de la période considérée<sup>47</sup>.

En outre, les examinateurs de l'OCDE ont constaté que, dans la plupart des cas où le ministère public soumet un rapport au ministre de la justice à l'issue d'une enquête, le ministre ordonne des mesures d'enquête supplémentaires. Malgré le statut unique du WKStA, l'OCDE a réitéré ses inquiétudes dans son rapport de phase 3. Elle a recommandé de veiller à ce que les enquêtes et les poursuites en matière de corruption transnationale ne puissent pas être influencées par des considérations d'intérêt économique national, par l'effet potentiel sur les relations avec un autre État ou par l'identité des personnes physiques ou morales en cause, notamment pour ce qui est du pouvoir de décision du ministre de la justice dans les affaires de corruption transnationale<sup>48</sup>.

L'Autriche a modifié sa législation en 2012 afin de mettre le code pénal en conformité avec la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption. L'OCDE a félicité l'Autriche pour avoir étendu sa compétence dans les affaires de corruption transnationale à toutes les infractions commises par des citoyens autrichiens, peu importe où le pot-de-vin a été proposé, promis ou versé. Elle a également salué les efforts menés par l'Autriche en vue de lever l'exigence de double incrimination<sup>49</sup>.

Les règles concernant l'accès aux informations bancaires peuvent encore représenter un obstacle pour les enquêtes transnationales, ce qui est susceptible de diminuer l'efficacité de l'assistance juridique mutuelle. Les autorités autrichiennes ont relevé, dans le cadre de l'évaluation par les pairs de l'OCDE, que le secret bancaire constituait la cause principale de la plupart des retards dans la fourniture de l'assistance juridique mutuelle<sup>50</sup>.

### ***Intégrité des agents publics de haut niveau élus et nommés***

Des règles détaillées sur les déclarations de revenus et de patrimoine sont prévues par une loi fédérale, applicable notamment aux membres du gouvernement fédéral et des gouvernements des états fédérés (Länder), aux maires et à leurs suppléants, ainsi qu'aux membres des conseils municipaux, du Conseil national (Nationalrat), du Conseil fédéral (Bundesrat) et des parlements des Länder.<sup>51</sup>

---

46 Voir l'article 4 («Verbandsgeldbuße» [amendes applicables aux organisations]) de la Verbandsverantwortungsgesetz [loi sur la responsabilité des organisations]; BGBl. I n° 151/2005, dernière modification: BGBl. I n° 112/2007.

47 Rapport de phase 2 de l'OCDE, paragraphes 145 et suivants; rapport de phase 3 sur la mise en œuvre par l'Autriche de la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption, OCDE, décembre 2012, paragraphes 52 et suivants. Disponible à l'adresse suivante: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Austriaphase3reportEN.pdf>.

48 Rapport de phase 3 sur la mise en œuvre par l'Autriche de la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption, paragraphes 90 à 96.

49 Rapport de phase 3 sur l'Autriche, élaboré par le groupe de travail de l'OCDE sur la corruption.

50 Rapport de phase 3 sur la mise en œuvre par l'Autriche de la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption, paragraphe 149.

51 Bundesgesetz über Unvereinbarkeiten für oberste Organe und sonstige öffentliche Funktionäre [loi fédérale sur les incompatibilités au sein des organes supérieurs et pour les autres fonctionnaires] (Unvereinbarkeitsgesetz 1983),

Les membres du gouvernement fédéral et des gouvernements des Länder, y compris les secrétaires d'État, sont tenus de déclarer la totalité de leur patrimoine au président de la commission des comptes lors de leur prise de fonction, tous les deux ans au cours de leur mandat et trois mois après leur départ du gouvernement. L'obligation de présenter ces déclarations n'est cependant pas assortie d'un mécanisme de contrôle permettant de vérifier l'exactitude des données fournies; aucune sanction pour communication de données inexacts n'est donc appliquée. La loi prévoit seulement qu'en cas d'accroissement considérable du patrimoine, le président de la commission des comptes en fait rapport respectivement au président du Conseil national et au président du parlement du Land. Ceux-ci peuvent également, à tout moment, inviter le président de la commission des comptes à présenter un rapport. Les déclarations de patrimoine ne sont pas consultables par le public. Les conflits d'intérêts des membres du gouvernement ont fait l'objet de débats au début des années 1980 et sont régis depuis lors par une interdiction générale de toute d'activité professionnelle. Les membres du gouvernement ou les secrétaires d'État souhaitant, à titre exceptionnel, exercer des activités rémunérées doivent demander l'accord de la commission concernée du Conseil national ou du parlement de l'État fédéré concerné.<sup>52</sup>

Les parlementaires ne sont pas tenus de déclarer leur patrimoine<sup>53</sup>. À la suite de modifications législatives récentes, des règles concernant la déclaration de leurs intérêts et de leurs revenus ont été introduites. Ils ont l'obligation de déclarer tout poste d'encadrement qu'ils occupent au sein d'entreprises privées, et chaque parlementaire doit aussi fournir des informations sur ses revenus mensuels moyens en indiquant parmi cinq grandes catégories de revenus celle qui lui correspond<sup>54</sup>. La commission parlementaire chargée des incompatibilités décide à la majorité simple si l'activité déclarée peut être poursuivie. Pour les membres du parlement d'un Land, c'est la commission équivalente dudit parlement qui examine la question. Il n'existe toutefois aucun mécanisme permettant de vérifier le contenu de la déclaration ni aucune sanction en cas de non-respect de la réglementation. Les activités de lobbying sont explicitement interdites aux parlementaires; ceux-ci peuvent cependant défendre et représenter des intérêts commerciaux à condition de respecter les règles concernant leur déclaration. La loi prévoit des sanctions en cas d'abus de pouvoir et les parlementaires peuvent être déchus de leur mandat si la commission parlementaire établit qu'ils ont abusé de leur pouvoir à des fins lucratives.

### **3. PROCHAINES ETAPES**

La lutte menée par l'Autriche contre la corruption a été renforcée par des efforts institutionnels en matière de prévention et de poursuites. Lever les derniers obstacles aux enquêtes en facilitant l'accès aux informations bancaires en cas de besoin permettrait d'améliorer l'efficacité des poursuites dans les affaires de corruption tant interne que transnationale. L'Autriche a récemment introduit des modifications importantes de son droit pénal et a adopté une nouvelle loi sur les partis politiques, mesures dont il n'est pas encore possible d'évaluer l'incidence.

---

modifiée en dernier lieu en 2013, BGBl. I n° 141/2013

<http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Dokumentnummer=NOR40140745>.

52 Article 2 de l'Unvereinbarkeitsgesetz.

53 Les parlementaires qui sont aussi membres du gouvernement fédéral ou du gouvernement d'un Land sont néanmoins soumis aux obligations de publicité applicables à cette dernière catégorie d'agents publics.

54 Unvereinbarkeitsgesetz 1983, telle que modifiée en 2013, BGBl. I n° 141/2013.

Les points suivants méritent une attention accrue:

- faire en sorte que les **procureurs spécialisés** disposent des capacités nécessaires pour traiter les affaires de corruption, que celles-ci soient de dimension nationale ou transnationale; donner la priorité aux enquêtes et aux poursuites qui concernent la **corruption transnationale**; élaborer des lignes directrices à l'intention des procureurs, précisant que les poursuites en cas de corruption transnationale ne doivent pas être entravées par des considérations d'intérêt économique national; revoir à la hausse les sanctions à l'encontre des personnes morales afin de les rendre effectives, proportionnées et dissuasives;
- améliorer la procédure permettant d'**accéder aux informations sur les comptes bancaires** en cas de soupçon de corruption; permettre aux services répressifs d'obtenir rapidement des données lorsque la gravité et l'importance de l'affaire l'exigent;
- instaurer un mécanisme de surveillance efficace pour contrôler les déclarations de patrimoine et d'intérêts des **hauts fonctionnaires, aussi bien élus que nommés**, afin qu'une vérification impartiale soit possible; prévoir des sanctions dissuasives en cas de non-respect des règles concernant la déclaration des intérêts, des revenus et du patrimoine.