COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 3.2.2014
COM(2014) 38 final

ANNEX 28

ANNEXE

ROYAUME-UNI

au

Rapport anticorruption de l'UE

ROYAUME-UNI

1. INTRODUCTION – PRINCIPALES CARACTERISTIQUES ET CONTEXTE

Cadre anticorruption

Approche stratégique. Les efforts déployés par les pouvoirs publics pour maîtriser la corruption n'ont pas abouti à une stratégie centralisée. Le Royaume-Uni possède toutefois des lois anticorruption depuis le 19e siècle. Les programmes de lutte contre la corruption dans le secteur public tendent à se limiter à des déclarations d'intention, sans portée globale. Le *Civil Service Management Code* (Code de gestion de la fonction publique) offre des conseils pour réduire les risques de corruption[1]. En février 2013, le gouvernement a présenté des mesures visant à rendre les services publics plus simples, clairs et rapides pour les usagers, en mettant l'accent principalement sur l'efficacité, mais aussi sur la transparence et la responsabilité dans l'offre de services publics[2].

Cadre juridique. Le *Bribery Act 2010* (loi sur la corruption d'agents publics) est considéré comme une législation stricte, dépassant les exigences posées par la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption[3]. Le droit pénal britannique ne prévoit pas de délai de prescription, ni d'immunité générale de poursuites pour les membres du Parlement, les juges et les procureurs. Les sanctions et condamnations prévues par les dispositions relatives à la corruption du *Bribery Act 2010* et du *Fraud Act 2006* (loi sur la fraude) se distinguent de celles applicables aux infractions telles que le manquement dans l'exercice d'une charge publique et l'entrave à l'exercice de la justice[4]. Ce cadre législatif permet de cibler avec précision les actions pénales et de déterminer avec soin les sanctions appropriées pour les différents types de corruption. En revanche, il ne permet pas de déterminer aisément si une action donnée est interdite et quelles en seraient les conséquences. Ainsi, la notion de manquement dans l'exercice d'une charge publique, souvent invoquée pour poursuivre des faits de corruption, peut donner lieu à diverses interprétations juridiques, sans offrir aux fonctionnaires d'orientations claires sur le caractère acceptable ou non d'une action[5]. En outre, ce cadre juridique complique la collecte de données relatives à la corruption, telles que le nombre de condamnations prononcées, et contribue au manque d'informations sur les risques de corruption au Royaume-Uni[6].

Cadre institutionnel. Il existe une coopération efficace entre le *Committee on Standards in Public Life* (comité de déontologie de la fonction publique), le *Parliamentary Commissioner for Standards* (commissaire parlementaire chargé de la déontologie), l'*Adviser on Ministerial Interests* (conseiller sur les intérêts ministériels) et l'*Advisory Committee on Business Appointments* (comité consultatif sur les nominations)[7]. Le *Cabinet Office* (services du Premier ministre) héberge en son sein un responsable de la lutte internationale contre la corruption (*International Anti-corruption Champion*), qui coordonne l'ensemble des actions publiques dans ce domaine. Une multiplicité de

1 http://www.civilservice.gov.uk/about/resources/civil-service-management-code.
2 https://www.gov.uk/government/policies/transforming-government-services-to-make-them-more-efficient-and-effective-for-users
3 http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/41515077.pdf
4 Fraud Act:http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/35/contents; Bribery Act:http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/contents.
5 Une infraction est commise lorsqu'un agent public, dans l'exercice de ses fonctions, manque volontairement aux devoirs de sa charge et/ou commet délibérément une faute telle qu'elle constitue un abus de la confiance des citoyens par le titulaire d'une fonction publique, sans justification ni motif raisonnable. «Le manquement aux normes doit être dépourvu de justification ou motif, ce qui constitue une condition supplémentaire, qui n'a toutefois pas fait l'objet d'observations détaillées» (*Attorney General's Reference No. 3 of 2003* [2004] EWCA Crim 868, §60).
6 La création de la *National Criminal Agency* (agence nationale de lutte contre la criminalité), en octobre 2013, pourrait permettre d'améliorer la collecte et la disponibilité des données.
7 Voir http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmpubadm/c1762-i/c176201.htm, Q79.

moyens sont offerts aux citoyens pour signaler des cas possibles de fraude, ce qui peut entraîner une certaine confusion: une plateforme en ligne sécurisée gérée par le *Serious Fraud Office* (service de répression des fraudes graves)[8], un point de contact central géré par les services de police,[9] des mécanismes de notification par secteur (tels que les soins de santé[10], la fiscalité et les douanes[11]), ainsi que des mécanismes au niveau local[12]. Les pouvoirs publics n'ont pas encore entrepris d'action systématique pour rationaliser les voies de notification des cas de fraude ou pour en faire connaître l'existence au grand public.

Sondages d'opinion

Enquêtes de perception. Dans l'Eurobaromètre spécial 2013, 64 % des répondants pensent que la corruption est très répandue au Royaume-Uni (moyenne de l'UE: 76 %) et 16 % s'en sentent personnellement victimes dans leur vie quotidienne (moyenne de l'UE: 26 %). En outre, 63 % estiment que les affaires de corruption survenant dans les instances dirigeantes ne sont pas suffisamment poursuivies (moyenne de l'UE: 73 %)[13].

Cas vécus de corruption. Le Royaume-Uni compte la plus faible proportion dans l'UE de répondants déclarant avoir été explicitement ou implicitement invités à verser un pot-de-vin au cours des 12 derniers mois (0%), ou affirmant connaître quelqu'un ayant reçu des pots-de-vin (7 %).

Sondages réalisés auprès des entreprises. Selon le sondage Eurobaromètre de 2013 réalisé auprès des entreprises, 15 % des personnes interrogées considèrent que la corruption est un problème pour leur entreprise dans ses activités commerciales au Royaume-Uni (moyenne de l'UE: 43 %) et 46 % estiment que la corruption est répandue (moyenne de l'UE: 75 %)[14].

Questions de fond

Services répressifs et système judiciaire. En 2013, les mécanismes de répression ont été jugés suffisants, et dans une certaine mesure exemplaires, pour l'application de la Convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC)[15]. Le procureur général est le ministre chargé de superviser le *Crown Prosecution Service* (service du ministère public) et le *Serious Fraud Office* (service de répression des fraudes graves). Ce dernier est l'institution chef de file pour les enquêtes et les poursuites dans les affaires de corruption transnationale. D'autres autorités nationales, régionales et locales (y compris les services de police londoniens — la *Metropolitan Police* et la *City of London Police*), sont compétentes pour traiter les délits liés à la corruption, en fonction du contexte ou de la localisation. Le grand nombre d'institutions traitant de la corruption et possédant des compétences qui se recoupent requiert une étroite coordination. La *Serious Organised Crime Agency* (Agence de lutte contre la grande criminalité organisée) a été remplacée en octobre 2013 par la *National Crime Agency* (agence de lutte contre la criminalité), dans le cadre d'une initiative visant à améliorer la coordination dans ce domaine[16]. Cette nouvelle agence possède un service traitant de la criminalité économique (fraude et corruption, notamment), qui est appelée à jouer un rôle stratégique et de coordination. Selon le groupe d'États contre la corruption (GRECO) du

8 http://www.sfo.gov.uk/bribery--corruption/where-should-i-report-corruption.aspx
9 Les informations sont ensuite transmises au *National Fraud Intelligence Bureau* (service national de renseignements concernant les fraudes) http://www.actionfraud.police.uk/home
10 http://www.reportnhsfraud.nhs.uk
11 http://www.hmrc.gov.uk/reportingfraud/
12 Voir par exemple: http://www.reigate-banstead.gov.uk/council_and_democracy/about_the_council/fraud_and_corruption/
13 Eurobaromètre spécial 397 (2013)
14 Eurobaromètre spécial 374 (2013)
15 http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/UK_Final_country_review_report_18.3.2013.pdf.
16 https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/97823/organised-crime-strategy.pdf.

Conseil de l'Europe, l'appareil judiciaire jouit d'une réputation d'indépendance, d'impartialité et d'intégrité sans faille et rien n'indique que les juges soient influencés de façon inappropriée. Le GRECO a également salué les efforts pour assurer l'intégrité et l'impartialité des procureurs[17]. Toutefois, à la suite de la décision du directeur du *Serious Fraud Office*, en 2006, d'annuler une enquête sur des allégations de corruption entre *BAE Systems* et des fonctionnaires en Arabie saoudite, l'OCDE a recommandé que le Royaume-Uni renforce l'indépendance du directeur de cette institution en spécifiant que le procureur général ne peut donner d'instructions dans des cas particuliers de corruption transnationale[18].

Conflits d'intérêts et déclaration de situation patrimoniale. Le rapport du CNUCC recommande au Royaume-Uni d'envisager d'étendre le système actuel de déclarations d'intérêt par les fonctionnaires et les parlementaires à un système de déclarations de patrimoine, afin d'aider à détecter et prouver l'existence de versements de pots-de-vin[19]. Les valeurs défendues par le service public sont définies dans le code de la fonction publique et les sept principes de la vie publique établis par le comité de déontologie de la fonction publique[20].

Marchés publics. Selon le sondage Eurobaromètre de 2013 réalisé auprès des entreprises, 18 % des entreprises qui ont répondu à des appels d'offres de marchés publics ces trois dernières années affirment que la corruption les a empêchées de remporter le marché (moyenne de l'UE: 32 %). Un rapport de 2011 rédigé par la *National Fraud Authority* (autorité nationale de répression des fraudes) souligne la complexité de la question et décrit des cas d'ententes entre fournisseurs, de fixation des prix et de fausses facturations[21]. Le rapport recommande de mettre davantage l'accent sur la prévention, la centralisation et la transparence, ainsi que sur une approche globale de la gestion des risques, la formation des agents chargés d'attribuer des marchés publics, l'analyse de données pour détecter les comportements irréguliers et la création d'un service intergouvernemental de notification des fraudes dans le domaine des marchés publics.

Dispositif d'alerte. Les lanceurs d'alerte sont protégés par le *Public Interest Disclosure Act* (1998, loi sur la divulgation d'informations dans l'intérêt général), qui s'applique aux employés des secteurs privé et public. Cette loi établit une approche progressive prévoyant trois niveaux de divulgation, chaque étape étant assortie des mesures supplémentaires pour protéger les lanceurs d'alerte[22]. En vertu du *Public Interest Disclosure Act*, toute disposition d'un accord entre un travailleur et son employeur est frappée de nullité dès lors qu'elle vise à empêcher le travailleur de divulguer des informations conformément à cette loi. Par ailleurs, la divulgation n'est pas protégée si l'informateur commet par cet acte une infraction pénale. Les exceptions se limitent aux informations considérées comme des secrets d'État, selon la définition en vigueur actuellement au Royaume-Uni, qui couvre uniquement les informations nuisant aux intérêts nationaux et touchant à la sécurité nationale et aux relations internationales, ou qui pourraient contribuer à l'exécution d'un délit. Tout lanceur d'alerte qui subit des représailles après avoir divulgué des informations protégées par la loi peut demander réparation auprès d'un tribunal du travail. Le *Public Interest Disclosure Act* prévoit des mesures de compensation en cas de licenciement ou de toute autre conséquence ou mesure de représailles, y compris le préjudice moral. Les personnes licenciées peuvent demander que des mesures provisoires d'urgence soient prises dans les sept jours afin de conserver leur emploi. Les personnes injustement licenciées pour avoir dénoncé des dysfonctionnements sont compensées de l'intégralité de leurs pertes financières (montant non

17 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4%282012%292_UnitedKingdom_EN.pdf.
18 http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/41515077.pdf.
19 www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/UK_Final_country_review_report_18.3.2013.pdf
20 Voir le *Civil Service Code* (http://resources.civilservice.gov.uk/wp-content/uploads/2011/09/civil-service-code-2010.pdf) et les *Seven Principles of Public life* http://www.public-standards.gov.uk/About/The_7_Principles.html).
21 Rapport de 2011 de la NFA (*National Fraud Authority*) sur la fraude dans le domaine des marchés publics au sein du secteur public http://www.homeoffice.gov.uk/publications/agencies-public-bodies/nfa/our-work/procurement-fraud-public-sector?view=Binary
22 www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/ukpga_19980023_en_1.

plafonné). La mise en œuvre du *Public Interest Disclosure Act* a fait l'objet d'un examen indépendant, publié à la fin du mois de novembre 2013, qui a abouti à la recommandation d'une série d'améliorations[23]. Le CNUCC suggère de mieux informer le public sur la protection des lanceurs d'alerte et les mécanismes en vigueur pour révéler des dysfonctionnements[24].

Transparence des activités de lobbying. Un registre facultatif des lobbyistes est publié par le Conseil des affaires publiques britanniques[25]. En 2013, le gouvernement a proposé la création d'un registre obligatoire des lobbyistes[26]. En vertu du *Ministerial Code* (code ministériel), les anciens ministres du gouvernement ne sont pas autorisés à exercer des activités de lobbying auprès du gouvernement pendant deux ans après avoir quitté leurs fonctions. En outre, ils doivent demander et suivre l'avis de l'*Independent Advisory Committee on Business Appointments* (ACOBA, comité consultatif sur les nominations) au sujet de toute nomination dans les deux ans suivants leur départ du gouvernement. Les hauts fonctionnaires doivent eux aussi solliciter l'avis de l'ACOBA au sujet de toute nomination et activité de lobbying hors de l'administration dans les deux ans suivant la cessation de leurs fonctions. Le GRECO a recommandé une révision des codes de conduite applicables aux députés et aux Lords, en vue d'améliorer les lignes directrices sur la gestion des relations avec les lobbyistes[27].

2. PROBLEMES MIS EN LUMIERE

Corruption transnationale

Le bilan du Royaume-Uni en matière de poursuites des affaires de corruption transnationale a bien progressé. Les autorités ont publié des lignes directrices afin d'aider les entreprises à s'adapter au *Bribery Act* adopté en 2010. Cette loi constitue pour l'essentiel une réaction aux critiques émises par l'OCDE en 2008, qui constatait qu'aucun cas de corruption transnationale n'avait été poursuivi depuis que le Royaume-Uni avait ratifié la convention de l'OCDE, dix ans plus tôt[28]. En 2011, 23 affaires de corruption transnationale ont été portées devant les juridictions. L'OCDE a salué les efforts du Royaume-Uni pour faire connaître le *Bribery Act* et le délit de corruption transnationale[29].

Les dispositions de la loi sur la compétence extraterritoriale habilitent le SFO à poursuivre toute entreprise présente au Royaume-Uni, ou toute personne qui lui est associée, même si la société est établie à l'étranger. Elles sont accompagnées de lignes directrices qui offrent aux entreprises des indications pratiques sur le respect des règles, notamment sous la forme d'études de cas[30]. Conformément à une recommandation antérieure de l'OCDE, ces lignes directrices précisent que les paiements de facilitation sont considérés comme des pratiques de corruption illicites et

23 *Public Concern at Work, Report on the effectiveness of existing arrangements for workplace whistleblowing in the UK*: http://www.pcaw.org.uk/whistleblowing-commission-public-consultation .

24 www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/UK_Final_country_review_report_18.3.2013.pdf

25 Le rapport du *Bond Anti-Corruption Group* (groupe Bond de lutte contre la corruption) sur le respect par le Royaume-Uni des recommandations du CNUCC, élaboré parallèlement à l'auto-évaluation conduite par le gouvernement britannique, a émis l'avis suivant: «Il convient de renforcer la réglementation relative aux activités menées par les consultants privés et les lobbyistes auprès du gouvernement et du parlement. Le programme législatif du parlement devrait accorder une plus grande priorité à l'élaboration d'une loi rendant obligatoire l'enregistrement des lobbyistes».

26 Le comité chargé de la réforme politique et constitutionnelle a émis des réserves au sujet de la réponse du gouvernement à son rapport sur l'introduction d'un registre obligatoire pour les lobbyistes. UK Parliament, Introducing a statutory register of lobbyists: Government Response to the Committee's Second Report of Session 2012-13 - Public Administration Committee, http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmpolcon/593/59303.htm §9-10. http://services.parliament.uk/bills/2013-14/transparencyoflobbyingnonpartycampaigningandtradeunionadministration.html

27 Voir la note de bas de page n°3, p. 18, paragraphe 53, du rapport.

28 Rapport du groupe de de travail sur la corruption de l'OCDE, 16 octobre 2008, rapport de phase 2 sur l'application de la convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et recommandation de 1997 sur la lutte contre la corruption dans les transactions commerciales internationales.

29 http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/UnitedKingdomphase3reportEN.pdf.

30 https://www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-guidance.pdf.

définissent des critères pour distinguer l'hospitalité de formes déguisées de corruption[31]. Les organisations commerciales sont exonérées de la responsabilité pénale si elles peuvent prouver qu'elles possèdent des procédures suffisantes pour prévenir la corruption, reposant sur six grands principes: la proportionnalité, l'engagement de la direction, l'évaluation des risques, la vigilance, la communication, le suivi et la révision.

Bonne pratique: des entreprises tenues d'empêcher la corruption

Le Bribery Act 2010 place le Royaume-Uni parmi les pays dotés des règles anticorruption les plus sévères du monde. Elle instaure le principe de responsabilité sans faute pour les entreprises n'empêchant pas des personnes qui leur sont associées de commettre des actes de corruption en leur nom afin d'obtenir ou de maintenir une activité ou un avantage lié. Une organisation commerciale se rend donc coupable de ne pas prévenir un acte de corruption si des employés ou des personnes associées commettent des délits de corruption. Si l'organisation commerciale a mis en place des procédures suffisantes, elle peut utiliser cet argument pour sa défense. En incitant aussi vigoureusement les entreprises à prévenir la corruption, cette loi est considérée comme un moyen de dissuasion efficace, qui a conduit les entreprises à adopter des procédures exhaustives de prévention. Les évaluateurs du CNUCC estiment que cette mesure est une bonne pratique, qui pourrait être appliquée dans d'autres pays[32].

En outre, le Bribery Act 2010 encourage la dénonciation de dysfonctionnements. Les lignes directrices du gouvernement qui accompagnent cette loi recommandent d'inclure des mesures favorisant la dénonciation de dysfonctionnements dans les procédures de prévention de la corruption[33].

En outre, le *Crime and Courts Act* de 2013 (loi sur les juridictions et la criminalité) a introduit un nouvel instrument, le *Deferred Prosecution Agreement* (accord de poursuites différées)[34]. Aux termes de cet accord volontaire entre une entreprise et un procureur, l'entreprise est reconnue coupable d'une infraction, mais la procédure est suspendue. L'entreprise se soumet à un certain nombre d'obligations, qui peuvent inclure des sanctions financières, le paiement d'une indemnisation et l'engagement de coopérer si d'autres poursuites sont engagées. Si ces obligations ne sont pas respectées, la procédure peut être rouverte. Le ministère public devrait pouvoir recourir à cet instrument à partir de février 2014[35].

Dans certaines circonstances, le SFO peut envisager une restitution (*civil recovery order*) ou une transaction[36]. L'auto-dénonciation, si elle fait partie d'une approche véritablement proactive de la direction de l'entreprise, est prise en considération, mais ne constitue pas une garantie qu'une procédure ne sera pas engagée[37]. Le rapport de l'OCDE sur la mise en œuvre de la convention par le Royaume-Uni critique le recours aux ordonnances de recouvrement civil, qui exigent moins de surveillance judiciaire et sont moins transparentes que les transactions pénales[38]. Il met également

31 Le rapport de la phase 3 de l'OCDE de mars 2012 recommande au Royaume-Uni de préciser la notion de frais de réception et de promotion «raisonnables et proportionnées», notamment en ce qui concerne les normes sectorielles.

32 www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/UK_Final_country_review_report_18.3.2013.pdf

33 Lignes directrices concernant la prévention de la corruption par les organisations commerciales: https://www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-guidance.pdf.

34 http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2013/22/contents/enacted.

35 http://www.sfo.gov.uk/press-room/latest-press-releases/press-releases-2013/deferred-prosecution-agreements-consultation-on-draft-code-of-practice.aspx.

36 Selon l'*Asset recovery powers for prosecutors: guidance and background note 2009*, «le recouvrement civil est une forme de confiscation des avoirs sans condamnation, qui permet le recouvrement devant la Haute Cour de biens qui constituent ou représentent des biens obtenus par des moyens illicites. Il est important de noter que cette procédure porte sur les biens eux-mêmes («in rem») et non sur une personne («in personam»). https://www.gov.uk/asset-recovery-powers-for-prosecutors-guidance-and-background-note-2009).

37 http://www.sfo.gov.uk/bribery--corruption/corporate-self-reporting.aspx.

38 http://www.oecd.org/investment/briberyininternationalbusiness/anti-briberyconvention/50026751.pdf.

en évidence le manque d'informations mises à la disposition du public sur les règlements amiables, qui contiennent parfois des clauses de confidentialité ne permettant pas d'évaluer si les sanctions imposées sont efficaces, proportionnées et dissuasives, comme l'exige la convention. Le rapport du CNUCC recommande également au SFO de fournir davantage d'informations relatives aux règlements civils, notamment en ce qui concerne les facteurs à prendre en considération pour déterminer le montant recouvrable[39].

L'OCDE recommande que, chaque fois que les autorités britanniques font aboutir une action répressive concernant des faits de corruption transnationale au moyen d'une transaction pénale (*plea agreement*), elles rendent publiques autant d'informations que possible pour démontrer que les sanctions imposées sont efficaces, proportionnées et dissuasives. En 2012, le directeur du SFO s'est engagé à répondre aux préoccupations de l'OCDE concernant la transparence des règlements civils. Le SFO a maintenant adopté comme politique, lorsqu'il exerce ses pouvoirs dans le cadre de la législation sur les produits du crime, de rendre publics les raisons de son action, ainsi que les détails des activités illégales et de la solution donnée à l'affaire[40]. Le rapport du CNUCC recommande également au Royaume-Uni de prendre des mesures visant à assurer la transparence et la prévisibilité des règlements extrajudiciaires dans lesquels intervient le SFO[41].

Selon l'OCDE, la désignation du SFO comme institution chef de file dans la lutte contre la corruption transnationale a permis de renforcer la répression[42]. Cependant, l'OCDE s'inquiète des ressources dont dispose le SFO et de la rotation de son personnel[43]. Le budget du SFO prévu pour 2014-2015 est de 31,3 millions d'euros, ce qui représente une diminution de plus de 40 % par rapport à 2008-2009. Les évaluateurs du CNUCC déconseillent eux aussi de réduire les ressources et les effectifs du SFO[44].

La répression de la corruption transnationale est particulièrement complexe dans le domaine du commerce des armes. En 2006, le SFO a abandonné une enquête portant sur des contrats de défense avec l'Arabie saoudite, pour des motifs «liés à la sécurité nationale et internationale»[45]. En 2008, une juridiction a jugé que l'abandon de l'enquête par le SFO était illégal[46]. Toutefois, ce jugement a été annulé par la Chambre des Lords saisie d'un recours[47]. L'OCDE a jugé très préoccupant l'abandon de l'enquête dans cette affaire[48]. Plus récemment, le SFO a ouvert une enquête sur des paiements effectués à deux sociétés établies dans les îles Caïmans, dans le cadre d'un accord de vente d'équipement de communication et de surveillance pour la Garde nationale d'Arabie saoudite.

Les affaires évoquées ci-dessus soulignent la vulnérabilité de l'industrie de la défense britannique à l'égard de la corruption transnationale. Des considérations de sécurité nationale peuvent faire obstacle au contrôle et à la transparence de gros contrats gérés par de petits groupes de courtiers, de négociants et de fonctionnaires. Un équilibre peut être trouvé entre la nécessité de garantir la confidentialité pour des raisons de sécurité nationale et l'application de mesures de sécurité appropriées pour éviter que la confidentialité soit invoquée abusivement. À cette fin, il serait peut-être nécessaire de limiter de façon plus stricte la mobilité du personnel de haut niveau entre les secteurs public et privé, qui est répandue dans l'industrie de la défense, pour des questions d'habilitations de sécurité.

---

39 www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/UK_Final_country_review_report_18.3.2013.pdf.

40 http://www.sfo.gov.uk/about-us/our-views/director%27s-speeches/speeches-2012/6th-annual-european-forum-on-anti-corruption-on-26-june-2012.aspx http://www.sfo.gov.uk/bribery--corruption/corporate-self-reporting.aspx

41 www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/UK_Final_country_review_report_18.3.2013.pdf

42 Le *Serious Fraud Office* est l'un des organismes chargés de poursuivre les affaires de corruption transnationale.

43 http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/UnitedKingdomphase3reportEN.pdf.

44 www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/UK_Final_country_review_report_18.3.2013.pdf

45 http://www.sfo.gov.uk/press-room/press-release-archive/press-releases-2006/bae-systems-plcsaudi-arabia.aspx

46 [2008] EWHC 714 (ADMIN).

47 UKHL 60, 30 juillet 2008, http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldjudgmt/jd080730/corner.pdf.

48 http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/41515077.pdf.

Les affaires de corruption transnationale sont loin de se limiter au secteur de la défense. En 2011, un éditeur britannique a été condamné à une amende pour avoir versé des pots-de-vin en vue de remporter des contrats de matériel éducatif au Rwanda, en Ouganda et en Zambie[49]. En 2010, un courtier d'assurance établi à Londres a été condamné à une peine d'emprisonnement et à une amende dans le cadre d'une transaction pénale, après avoir reconnu avoir versé des pots-de-vin à des fonctionnaires du Costa Rica[50]. La *Financial Services Authority* (FSA, autorité des services financiers) a condamné des courtiers d'assurance à des amendes pour la défaillance de leurs systèmes de lutte contre la corruption et de contrôles en la matière[51]. Pour aider à prévenir de tels cas, la FSA a publié en 2013 un guide contre la criminalité financière qui spécifie les règles à respecter par les entreprises et contient un chapitre sur la corruption présentant des exemples de bonnes et de mauvaises pratiques[52].

Financement des partis politiques et intégrité des représentants élus

Le financement des partis politiques est contrôlé de façon stricte au Royaume-Uni. Le *Political Parties Elections and Referendums Act 2000* (PPERA, loi de 2000 relative aux partis politiques, aux élections et aux référendums) régit l'enregistrement et le financement des partis politiques[53]. L'*Electoral Administration Act 2006* (EEA, loi sur l'administration électorale) a élargi les contrôles aux prêts et autres facilités de crédit. Le *Political Parties and Elections Act 2009* (loi sur les partis politiques et les élections) a apporté de nouveaux changements et relevé le plafond des dons devant faire l'objet d'une notification[54]. Le GRECO estime que le système britannique est d'un «niveau général élevé»[55]. Toutefois, il soulève un certain nombre de préoccupations. En 2007, il a signalé l'existence au Royaume-Uni de trois rapports indépendants qui «s'accordent remarquablement sur la nécessité de renforcer le système actuel de financement de la vie politique»[56]. Les préoccupations portent principalement sur les limites imposées en matière de dons et de dépenses.

En 2012, le GRECO a indiqué que le Royaume-Uni s'était conformé à sa recommandation de mettre en place un format commun pour les déclarations et les rapports financiers des partis, afin que ces informations soient présentées de façon cohérente et comparable. En outre, le Royaume-Uni a renforcé les fonctions de la commission électorale, qui réglemente le financement des partis politiques, et introduit des sanctions plus souples pour les cas de violations moins graves des règles de financement des partis[57]. L'action de cette commission ne se limite donc plus à saisir la justice ou à ne rien faire. Elle a publié un document d'orientation sur l'utilisation de ses nouvelles compétences et pouvoirs de sanction[58].

Toutefois, le Royaume-Uni ne s'était pas encore conformé à la recommandation de soumettre les candidats aux élections et les tierces parties à des normes de transparence en matière de prêts équivalentes à celles

49 http://cymraeg.sfo.gov.uk/press-room/press-release-archive/press-releases-2011/action-on-macmillan-publishers-limited.aspx.
50 http://www.sfo.gov.uk/press-room/press-release-archive/press-releases-2010/insurance-broker-jailed-for-bribing-costa-rican-officials.aspx.
51 http://www.fsa.gov.uk/pubs/final/willis_ltd.pdf http://www.fsa.gov.uk/pubs/final/aon.pdf.
52 Financial Conduct Authority, Financial crime: A guide for firms, avril 2013 lhttp://fshandbook.info/FS/html/handbook/FC/link/PDF.
53 http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/contents.
54 http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/22/contents http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/12/contents.
55 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282007%293_UnitedKingdom_Two_EN.pdf
56 Rapport du *Constitutional Affairs Committee* (comité chargé des affaires constitutionnelles, décembre 2006), rapport du *Committee of Standards in Public Life* (comité de déontologie de la fonction publique, janvier 2007) et rapport Hayden Philips (mars 2007).
57 Outre des amendes de 200 à 20 000 livres sterling, elle peut imposer des avis de mise en conformité et de redressement, des communications visant à mettre un terme à une action, des promesses d'exécution (permettant à une partie de signaler une infraction sur une base volontaire) et proposer des mesures correctrices.
58 http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0003/106743/Enforcement-Policy-30March11.pdf.

s'appliquant aux partis politiques. Par ailleurs, le GRECO estime que le Royaume-Uni n'a pas pleinement répondu aux allégations selon lesquelles la police serait généralement réticente à enquêter sur le financement politique[59].

Le *Committee on Standards in Public Life* (comité de déontologie de la fonction publique) rappelle, dans son rapport de 2011, que les partis politiques doivent se financer d'une façon n'éveillant aucun soupçon quant à l'existence d'avantages ou d'influence indue dont bénéficieraient les donneurs[60]. Le comité s'est inquiété de la dépendance de certains partis britanniques à l'égard de fonds provenant d'un nombre relativement limité de personnes, de syndicats ou d'autres organisations. Il formule des recommandations visant à limiter le montant qu'un bailleur de fonds individuel peut donner à un parti, à plafonner les dépenses des partis et à accroître le financement public, qui constitue à ses yeux une source ne pouvant conduire à une prise d'influence indue. Il propose de limiter les dons à 10 000 livres sterling et de réduire de 15 % les dépenses électorales autorisées.

En matière de conflits d'intérêt, le Royaume-Uni impose la divulgation complète des informations (notamment concernant les intérêts financiers) qui sont accessibles au public, plutôt que de limiter les activités menées par les députés en dehors de leur mandat parlementaire[61]. Le GRECO estime toutefois que la limite fixée pour la déclaration de participations financières, fixés à 60 0000 livres sterling, est assez élevée. La même approche, privilégiant la transparence plutôt que les restrictions, prévaut pour l'acceptation de cadeaux. Toutefois, si le seuil de déclaration est également assez élevé, à 1 % du salaire parlementaire actuel (ce qui représentait 850 euros en 2012), les députés ne disposent pas de lignes directrices leur permettant de déterminer quels cadeaux sont acceptables et à partir de quelle limite ils s'apparentent à de la corruption[62].

Relations entre la police et les médias

L'enquête Leveson, ouverte en 2011 à la suite de plaintes relatives à des écoutes téléphoniques, a abouti à la conclusion que l'existence de liens inappropriés entre les médias et la police «était bien plus qu'un phénomène confidentiel et dissimulé, connu seulement d'un ou deux professionnels». Toutefois, aucune preuve n'a été établie que «la corruption de la presse est un problème répandu au sein de la police». Il est recommandé de fournir aux officiers de police, débutants et confirmés, des orientations plus claires sur les comportements jugés acceptables (notamment dans les contacts avec la presse) et d'instaurer une période de «retrait» de 12 mois durant laquelle les anciens hauts responsables des services de police ne seraient pas autorisés à travailler avec la presse[63]. L'opération Elveden, mise en place par l'*Independent Police Complaints Commission* (commission indépendante des plaintes contre la police) en vue d'enquêter sur des versements par des journalistes de pots-de-vin à des policiers ou des fonctionnaires a abouti à ce jour à l'arrestation de plus de 70 agents de police et professionnels des médias, suspectés d'avoir effectué ou reçu des paiements illicites. En février 2013, le ministre de l'intérieur a annoncé l'adoption de

59 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282012%297_Second_UnitedKingdom_EN.pdf.

60 Political Party Finance, Ending the big donor culture: http://www.public-standards.org.uk/Library/13th_Report___Political_party_finance_FINAL_PDF_VERSION_18_11_11.pdf.

61 Les membres de la Chambre des communes et de la Chambre des Lords doivent déclarer tout avantage financier ou non financier reçu qui pourrait raisonnablement être considéré comme influençant leurs actions, discours ou votes au Parlement, ou toute action entreprise en leur qualité de membre du Parlement. Registre des intérêts financiers des députés: http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmregmem/contents1314.htm *Register of Lords' Interests*: http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/standards-and-interests/register-of-lords-interests/ En outre, l'*Independent Parliamentary Standards Authority* publie régulièrement en ligne les déclarations de frais de chaque député, ainsi que les montants totaux annuels (les déclarations portant sur la sécurité et l'assistance aux personnes handicapées sont publiées uniquement sous une forme agrégée). http://www.parliamentary-standards.org.uk/.

62 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4%282012%292_UnitedKingdom_EN.pdf.

63 *An Inquiry into the Culture, Practices and Ethics of the Press*, paragraphes 85 à 101 du document de synthèse, novembre 2012: http://www.official-documents.gov.uk/document/hc1213/hc07/0779/0779.pdf.

mesures de renforcement de l'intégrité de la police, en réponse aux recommandations issues de l'enquête Leveson[64].

Corruption au sein des institutions financières

Une récente controverse concernant le secteur financier, et en particulier certaines grandes banques accusées de manipuler les taux d'intérêt, fait craindre que les règles en vigueur soient insuffisantes ou mal appliquées. En 2012, la FSA a conclu que les banques d'investissement avaient pris des dispositions insuffisantes contre la fraude et la corruption, et que les hauts responsables ne connaissaient pas suffisamment la législation en vigueur[65]. Le rapport souligne d'autres lacunes, pointant un manque de vigilance à l'égard d'éventuelles pratiques de corruption[66]. En 2010, la FSA était arrivée aux mêmes conclusions au sujet du courtage en assurance, estimant que la supervision des efforts de lutte anticorruption était insuffisante et que les hauts responsables avaient une mauvaise compréhension des risques de corruption[67]. Un ancien gouverneur du Nigeria a été condamné à 13 ans de prison pour détournement de fonds publics nigérians via des banques britanniques. Aucune des banques concernées n'a encore été mise en cause quant au rôle qu'elle a joué en autorisant les transferts de fonds. L'autorité de régulation financière doit attendre que les procédures pénales aient abouti.

Les affaires de corruption dans le secteur financier, notamment l'affaire de la manipulation du LIBOR qui remonte à 2005, ont donné lieu à des amendes[68]. Deux banques britanniques ont joué un rôle essentiel dans le scandale du LIBOR, le taux de référence pour des crédits, prêts hypothécaires et contrats financiers représentant des milliards d'euros, en Europe et aux États-Unis. Les deux banques ont été condamnées à une amende[69]. En mars 2013, la FSA a reconnu, dans un rapport sur la manipulation du LIBOR, avoir manqué de discernement dans le traitement des informations sur ce sujet[70].

En juin 2013, le gouvernement a annoncé son intention de mettre en place un registre central des bénéficiaires effectifs des sociétés (informations sur qui possède et contrôle chaque société). Ces informations seront conservées par *Companies House*, l'organisme public chargé de tenir l'actuel registre des sociétés. Les informations concernant les bénéficiaires effectifs seront accessibles au public. De l'avis du gouvernement, cette mesure devrait contribuer à pallier l'actuel manque de clarté concernant l'identité des personnes qui possèdent réellement les sociétés, les contrôlent et en retirent des bénéfices. Elle rendrait ainsi plus difficile le blanchiment d'argent, la fraude et l'évasion fiscales, le financement du terrorisme, la corruption de fonctionnaires et les opérations visant à dissimuler des avoir volés ou à échapper aux sanctions financières. En 2011, un tiers des banques analysées par la FSA n'avait pas pris de mesures suffisantes pour comprendre et vérifier la structure de propriété et de contrôle de leurs clients, et écarter les risques de blanchiment d'argent dans les cas de clients «politiquement exposés»[71].

---

64 Discours de Theresa May, ministre de l'intérieur, sur l'intégrité de la police, le 12 février 2013: https://www.gov.uk/government/speeches/speech-by-the-home-secretary-on-police-integrity.

65 http://www.fsa.gov.uk/pubs/other/anti-bribery-investment-banks.pdf.

66 Ces lacunes incluaient notamment une prise en compte insuffisante des règles de la FSA en matière de fraude et de corruption; une évaluation des risques incomplète et insuffisante; un manque de supervision de la part de l'encadrement supérieur; un manque de visibilité et de contrôle des cadeaux, frais et pratiques en matière d'hospitalité.

67 Financial Services Authority, Anti-bribery and corruption in commercial insurance broking, mai 2010, http://www.fsa.gov.uk/pubs/anti_bribery.pdf.

68 http://www.fsa.gov.uk/library/communication/pr/2011/066.shtml En mars 2012, la FSA a infligé à la banque privée Coutts une amende de 8,75 millions de livres sterling pour ne pas avoir appliqué les mesures prévues pour empêcher le blanchiment d'argent. En décembre 2013, la Commission européenne a infligé des amendes d'un montant total de 1,7 milliard d'euros à huit banques pour entente illicite en vue de manipuler les taux d'intérêt. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1208_en.htm

69 http://www.cftc.gov/PressRoom/PressReleases/pr6289-12.

70 http://www.fsa.gov.uk/static/pubs/other/ia-libor.pdf.

71 FSA, Banks' management of high money laundering risk situations, June 2011, pp. 2-25, http://www.fsa.gov.uk/pubs/other/aml_final_report.pdf.

3. PROCHAINES ETAPES

La petite corruption ne semble pas poser de problème important au Royaume-Uni. En outre, le pays a adopté une législation stricte et des lignes directrices détaillées qui dissuadent de façon beaucoup plus efficace les entreprises britanniques de recourir à la corruption de fonctionnaires à l'étranger. Le Royaume-Uni a toujours prôné le respect de règles déontologiques rigoureuses au sein du service public. Pour poursuivre dans cette voie, des efforts supplémentaires doivent être consentis afin d'écarter les risques de corruption transnationale dans des secteurs sensibles, et veiller à ce que les procédures extrajudiciaires et le financement des partis politiques soient pleinement transparents. L'intégrité des élus, les relations entre la police et les médias et la corruption au sein des établissements financiers méritent également une plus grande attention.

Il convient de mettre l'accent sur les objectifs suivants:

- prendre des mesures de prévention supplémentaires pour prévenir de manière efficace les risques de **corruption transnationale** et fournir des orientations sectorielles aux entreprises dans des domaines potentiellement à risque, comme la défense. Veiller à l'application de sanctions transparentes et dissuasives dans les procédures extrajudiciaires.
- Renforcer l'obligation de rendre des comptes dans la gouvernance des **banques**, notamment en veillant à une application plus stricte de la législation et en garantissant que les **bénéficiaires effectifs** des sociétés enregistrées au Royaume-Uni sont déclarés.
- Plafonner les **dons aux partis politiques**, limiter les dépenses électorales et garantir un contrôle actif et la poursuite des infractions. Examiner la possibilité d'abaisser les seuils fixés pour la déclaration des participations financières et l'enregistrement des cadeaux reçus, et fournir des orientations claires sur les cadeaux que les **membres du Parlement** sont habilités à accepter. Résoudre les questions soulevées par l'enquête Leveson en matière de relations entre **la police et la presse**, notamment en ce qui concerne la proposition de limiter le recrutement d'anciens officiers de police par les médias.