

ASSEMBLÉE NATIONALE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

11^e Législature

SESSION ORDINAIRE DE 1998-1999

COMPTE RENDU INTÉGRAL
DES SÉANCES DU MERCREDI 19 MAI 1999
(96^e jour de séance de la session)



SOMMAIRE GÉNÉRAL

1 ^{re} séance	4571
2 ^e séance	4583
3 ^e séance	4637

ASSEMBLÉE NATIONALE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

11^e Législature

SESSION ORDINAIRE DE 1998-1999

243^e séance

COMPTE RENDU INTÉGRAL

1^{re} séance du mercredi 19 mai 1999



SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. ARTHUR PAECHT

1. **Charte de l'énergie.** – Discussion, selon la procédure d'examen simplifiée, d'un projet de loi adopté par le Sénat (p. 4573).

Article unique. – Adoption (p. 4573)

2. **Lutte contre la fraude et la corruption.** – Discussion de six projets de loi adoptés par le Sénat (p. 4573).

M. Charles Josselin, ministre délégué à la coopération et à la francophonie.

M. Pierre Brana, rapporteur de la commission des affaires étrangères.

DISCUSSION GÉNÉRALE COMMUNE (p. 4573)

MM. Michel Hunault,
François Loncle,
François d'Aubert,

Mme Janine Jambu,
M. Christian Martin.

M. le ministre.

Clôture de la discussion générale.

CONVENTION SUR LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION,
DU 17 DÉCEMBRE 1997

Article unique. – Adoption (p. 4576)

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

Article unique. – Adoption (p. 4581)

PROTOCOLE À LA CONVENTION RELATIVE
À LA PROTECTION DES INTÉRÊTS FINANCIERS
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, DU 27 SEPTEMBRE 1996

Article unique. – Adoption (p. 4581)

PROTOCOLE CONCERNANT L'INTERPRÉTATION
DE LA CONVENTION RELATIVE
À LA PROTECTION DES INTÉRÊTS FINANCIERS
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, DU 29 NOVEMBRE 1996

Article unique. – Adoption (p. 4581)

PROTOCOLE À LA CONVENTION RELATIVE
À LA PROTECTION DES INTÉRÊTS FINANCIERS
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, DU 19 JUIN 1997

Article unique. – Adoption (p. 4582)

CONVENTION RELATIVE
À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION, DU 26 MAI 1997

Article unique. – Adoption (p. 4582)

3. **Ordre du jour des prochaines séances** (p. 4582).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

**PRÉSIDENTE DE M. ARTHUR PAECHT,
vice-président**

M. le président. La séance est ouverte.
(*La séance est ouverte à neuf heures.*)

1

CHARTRE DE L'ÉNERGIE

Discussion, selon la procédure d'examen simplifiée,
d'un projet de loi adopté par le Sénat

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant la ratification du traité sur la Charte de l'énergie (ensemble un protocole) (n^{os} 195, 1544).

Je rappelle que la conférence des présidents a décidé que ce texte donnerait lieu à une procédure d'examen simplifiée.

Conformément à l'article 107 du règlement, je mettrai directement aux voix l'article unique du projet de loi.

Article unique

M. le président. « *Article unique.* – Est autorisée la ratification du traité sur la Charte de l'énergie (ensemble un protocole) fait à Lisbonne le 17 décembre 1994 et dont le texte est annexé à la présente loi. »

Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.

M. Michel Vaxès. Le groupe communiste s'abstient !

M. le président. Votre déclaration figurera au *Journal officiel*.

(*L'article unique du projet de loi est adopté.*)

2

LUTTE CONTRE LA FRAUDE ET LA CORRUPTION

Discussion de six projets de loi adoptés par le Sénat

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion de six projets de loi, adoptés par le Sénat, autorisant :

– la ratification de la convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, faite à Paris le 17 décembre 1997 (n^{os} 1564, 1574) ;

– la ratification de la convention établie sur la base de l'article K. 3 du traité sur l'Union européenne relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, faite à Bruxelles le 26 juillet 1995 (n^{os} 1565, 1574) ;

– la ratification du protocole établi sur la base de l'article K. 3 du traité sur l'Union européenne à la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, fait à Dublin le 27 septembre 1996 (n^{os} 1566 rectifié, 1574) ;

– la ratification du protocole établi sur la base de l'article K. 3 du traité sur l'Union européenne concernant l'interprétation, à titre préjudiciel, par la Cour de justice des Communautés européennes de la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, fait à Bruxelles le 29 novembre 1996 (n^{os} 1567, 1574) ;

– la ratification du deuxième protocole établi sur la base de l'article K. 3 du traité sur l'Union européenne à la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, fait à Bruxelles le 19 juin 1997 (n^{os} 1568, 1574) ;

– la ratification de la convention établie sur la base de l'article K. 3, paragraphe 2, point c, du traité sur l'Union européenne relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des Etats membres de l'Union européenne, faite à Bruxelles le 26 mai 1997 (n^{os} 1569, 1574).

La conférence des présidents a décidé que ces six textes donneraient lieu à une discussion générale commune.

La parole est à M. le ministre délégué à la coopération et la francophonie.

M. Charles Josselin, *ministre délégué à la coopération et à la francophonie*. Monsieur le président, monsieur le rapporteur de la commission des affaires étrangères, mesdames, messieurs les députés, au nom du Gouvernement, j'ai l'honneur de soumettre au vote de votre assemblée un ensemble de projets de lois destinés à autoriser, d'une part, la ratification d'instruments élaborés par l'Union européenne – la convention établie sur la base de l'article K. 3 du traité sur l'Union européenne relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, faite à Bruxelles le 26 juillet 1995, communément appelée convention « fraude » ; les trois protocoles qui s'y rattachent ; la convention, également établie sur la base de l'article K. 3, du traité sur l'Union européenne relative à la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des Etats membres de l'Union européenne, faite à Bruxelles le 26 mai 1997, communément appelée convention « corruption » de l'Union européenne – et, d'autre part, la convention élaborée, également sur la corruption, par l'OCDE, convention relative à la lutte contre la corrup-

tion d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, signée le 17 décembre 1997.

Le Gouvernement a choisi de présenter ensemble à votre examen ces six textes qui se trouvent liés par les thèmes concernés – la fraude et la corruption – et nécessitent, s'agissant de cette dernière, une adaptation législative interne pour laquelle un projet de loi se trouve également soumis aux assemblées.

S'agissant du contenu de ces instruments et tout d'abord des textes de l'Union européenne, la convention du 26 juillet 1995, outre l'incrimination des faits de fraude portant atteinte aux intérêts financiers des Communautés, impose aux Etats membres l'obligation de prévoir des sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives pour tous les cas de fraude portant sur un montant supérieur à 4 000 euros. Elle exige également des Etats membres de prévoir des peines de privation de liberté pouvant entraîner l'extradition au moins dans les cas graves de fraude portant sur un montant supérieur à 50 000 euros.

Le premier protocole, signé le 27 septembre 1996, vise, quant à lui, à définir des incriminations de corruption, passive ou active, liée à la fraude affectant les recettes et les dépenses communautaires.

Son champ d'application concerne les fonctionnaires nationaux des Etats membres – la définition de la notion de fonctionnaire national est renvoyée au droit interne de chaque Etat membre concerné – et les fonctionnaires communautaires.

De même que, pour les faits de fraude, le protocole fait obligation aux Etats membres, s'agissant des faits de corruption, de prévoir des sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives incluant, au moins dans les cas graves, des peines privatives de liberté pouvant entraîner l'extradition.

La convention du 26 mai 1997 a repris les mêmes éléments, élargissant la portée du protocole en faisant disparaître le lien entre les comportements de corruption et les faits de fraude.

S'agissant de la compétence, les deux conventions – fraude et corruption – prévoient l'application du principe *aut dedere aut judicare* – « extraditer ou juger », qui impose aux Etats membres d'établir leur compétence pour des faits de fraude commis à l'étranger s'ils n'extradent pas l'auteur de ces faits qui se trouve sur leur territoire. La convention fraude du 26 juillet 1995 énonce par ailleurs un principe de coopération entre Etats membres – entraide judiciaire, extradition, transfert des poursuites – et de centralisation des poursuites sur le territoire d'un seul Etat membre.

Le deuxième protocole, adopté le 19 juin 1997, demande aux Etats membres d'ériger en infraction pénale le blanchiment du produit de la fraude et de la corruption. Il demande aux Etats membres de prévoir, pour les mêmes faits, un régime de responsabilité des personnes morales instaurant des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives. Il est à noter que ce deuxième protocole est le premier instrument international adopté qui consacre le principe de cette responsabilité pénale qui, pour la France, figure dans le code pénal depuis 1993. Ce même principe est repris dans la convention « corruption » de l'OCDE. Il se trouve aujourd'hui repris dans tous les instruments « normatifs » de droit pénal.

Le deuxième protocole organise par ailleurs le régime de collaboration des Etats membres avec la Commission, chargée de prêter toute l'assistance technique et opéra-

tionnelle nécessaire aux Etats membres pour faciliter la coordination des enquêtes menées par les autorités nationales compétentes.

Le protocole relatif à l'interprétation, à titre préjudiciel, par la Cour de justice des Communautés européennes de la convention fraude et de ses protocoles contient, quant à lui, à destination du Royaume-Uni, une clause d'*opting in*. Dans la déclaration qu'il a la possibilité de faire, l'Etat membre doit indiquer s'il entend limiter la possibilité de saisine de la Cour de justice des Communautés européennes aux seules juridictions de son ordre interne statuant en dernier recours – s'agissant de la France, il s'agit bien entendu de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat – ou bien s'il souhaite accorder cette possibilité à toute juridiction.

Ce même système déclaratif a été inséré dans le texte de la convention corruption du 26 mai 1997.

Enfin, il convient de souligner que les différents protocoles ne pourront entrer en vigueur que lorsque la convention du 26 juillet 1995 à laquelle ils se rattachent sera elle-même entrée en vigueur.

Je puis encore vous indiquer que la France effectuera, conformément à la possibilité ouverte par le troisième tiret du paragraphe 1 de l'article 4 de la convention du 26 juillet 1995, l'article 6 du protocole du 27 septembre 1996 et l'article 7 de la convention du 26 mai 1997, une déclaration pour rappeler que l'engagement de la compétence de ses tribunaux pour connaître des faits de fraude ou de corruption susceptibles d'être commis à l'étranger par un ressortissant français sera soumis aux règles habituelles applicables en la matière en droit français, énoncées par l'article 113-8 du code pénal : exercice des poursuites réservé au ministère public sur plainte préalable de la victime ou dénonciation officielle par l'autorité du pays où le fait a été commis.

J'en viens aux travaux de l'OCDE. Cette convention a pour objet de permettre aux pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques d'agir de façon coordonnée pour l'adoption de lois nationales d'incrimination de la corruption d'agents publics étrangers.

Pour parvenir à cet engagement de lutte coordonnée des Etats contre la corruption, la convention contient une définition autonome de la notion d'agent public, à la différence des instruments élaborés par l'Union européenne, qui renvoient au droit national de chaque Etat membre, et développe des éléments d'incrimination limités à la corruption active, que les Etats membres s'engagent à couvrir dans leurs lois nationales.

La différence avec les textes élaborés par l'Union européenne, qui retiennent tant la corruption active que la corruption passive, s'explique par le caractère « universel » de la convention OCDE : les textes de l'Union européenne ne visent que les fonctionnaires nationaux des Etats membres ; celui de l'OCDE s'applique à tous les fonctionnaires, quel que soit leur pays d'appartenance. C'est la raison pour laquelle l'incrimination de la corruption n'est envisagée par l'OCDE que du côté du « corrupteur », c'est-à-dire de la corruption active.

S'agissant du contenu de la convention OCDE, les Etats parties à la convention s'engagent, de même que pour la convention corruption de l'Union européenne, à prévoir des sanctions pénales applicables, efficaces, proportionnées et dissuasives incluant des peines privatives de liberté, ainsi qu'à permettre une entraide judiciaire efficace et l'extradition. Le blanchiment des infractions de

corruption d'agent public étranger est visé par la convention au même titre que celui concernant les infractions de corruption d'agent public national.

La convention énonçant que les mêmes règles de compétence des Etats membres applicables à la corruption des agents publics nationaux s'appliquent à la corruption des agents publics étrangers, la France n'est pas obligée, à la différence des instruments de l'Union européenne que nous venons d'examiner, d'effectuer une déclaration précisant la mise en œuvre des dispositions de l'article 113-8 du code pénal.

Il est à noter également que la convention peut servir de base légale à l'entraide judiciaire ou à l'extradition lorsque les Etats parties à la convention ne sont liés par aucun autre traité bilatéral ou multilatéral en la matière.

Des modalités particulières d'entrée en vigueur de la convention sont énoncées par le texte pour garantir l'entrée en vigueur simultanée entre les principaux pays exportateurs. Compte tenu des dépôts de ratification déjà enregistrés auprès du secrétariat général de l'OCDE – Etats-Unis, Allemagne, Japon, Royaume-Uni, Canada, Corée, Norvège, Finlande, Grèce, Hongrie, Islande, Bulgarie –, la convention est entrée en vigueur le 15 février dernier.

Pour ce qui concerne la France, la convention entrera en vigueur le soixantième jour suivant la date du dépôt de son instrument de ratification.

S'agissant des incidences législatives, au plan interne, la France dispose d'ores et déjà des incriminations nécessaires pour la mise en œuvre de la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes. Cependant, l'incrimination de la corruption, active ou passive, d'agents publics étrangers ou internationaux ne figurant pas dans les dispositions de notre code pénal, une loi d'adaptation est nécessaire pour assurer l'incrimination des infractions de corruption active ou passive, prévue par le protocole du 27 septembre 1996, la convention corruption de l'Union européenne du 26 mai 1997 et la convention OCDE du 17 décembre 1997, et conférer la compétence nécessaire aux juridictions françaises.

Telles sont, monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les députés, les principales dispositions, d'une part, de la convention établie sur la base de l'article K. 3 du traité sur l'Union européenne relative à la protection des intérêts financiers des communautés européennes, faite à Bruxelles le 26 juillet 1995 et ses protocoles, et de la convention établie sur la base de l'article K. 3, paragraphe 2, point c, du traité sur l'Union européenne, relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des Etats membres de l'Union européenne, faite à Bruxelles le 26 mai 1997 ; d'autre part, de la convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, signée à Paris le 17 décembre 1997, qui font l'objet des projets de loi aujourd'hui soumis à votre approbation.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur de la commission des affaires étrangères.

M. Pierre Brana, rapporteur de la commission des affaires étrangères. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, six projets de loi ont mis en discussion commune six textes d'une grande importance, qui autorisent la ratification de conventions et de protocoles ayant pour trait commun de s'attaquer à la fraude et à la corruption.

Le premier projet, relatif à la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, concerne la convention des pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques, signée par Mme Guigou et M. Strauss-Kahn, le 17 décembre 1997, il y a dix-sept mois déjà !

Les autres textes ont été élaborés par l'Union européenne.

Ils comprennent d'abord celui que l'on a parfois dénommé la convention fraude de juillet 1995. Avec ses trois protocoles additionnels, adoptés de septembre 1996 à juin 1997, elle vise à protéger les intérêts financiers des Communautés européennes. Le dernier texte, adopté en mai 1997, vise à sanctionner la corruption des fonctionnaires de l'Union européenne ou des Etats membres.

Si j'ai insisté sur les dates, c'est pour souligner les délais entre engagement et ratifications, et par là même pour exprimer mes regrets et déplorer l'inertie qui nous place en queue d'un peloton de pays industrialisés qui ont moins tergiversé pour concrétiser un dossier ouvert en 1989, l'année de la chute du mur de Berlin.

Faut-il rappeler que, compte tenu des ratifications déjà intervenues, la convention OCDE est déjà entrée en vigueur le 15 février. Il est donc urgent de ratifier ces projets, et d'aller plus loin.

En France, on chiffre à 10 milliards de francs les « commissions » occultes versées pour l'obtention de marchés extérieurs. Ces rétributions d'intermédiaires – agents commerciaux, fonctionnaires étrangers ou « personnages » censés faciliter la conclusion des contrats – relèvent bien de la corruption, du trafic d'influence. Or jusqu'à présent ces commissions à l'exportation étaient légales selon une procédure contrôlée par le ministère de l'économie et des finances, et défiscalisées.

Cette pratique pour le moins douteuse a été prise au cours des années soixante. Il s'agissait alors de « doper » le nombre des signatures de « grands contrats » internationaux. Je n'épiloguerai pas sur certaines dérives que vous connaissez tous, mais sachez que ces commissions s'élevaient entre 5 et 15 % de la valeur des contrats, atteignant parfois jusqu'à 30 à 45 % des contrats d'armement.

Heureusement, et cela atténue un peu ma critique sur notre retard, nous avons supprimé cette procédure hypocrite par une disposition législative, l'article 32 de la loi de finances rectificative pour 1997, qui s'applique à compter de l'entrée en vigueur de la Convention et interdit la déductibilité fiscale de ce qu'il faut bien appeler des « pots-de-vin ».

Il n'empêche que des habitudes ont été prises, et que rien ne prouve que ces pratiques ne perdurent sous d'autres formes, une question qui pose le problème de l'application de ces principes.

Chaque pays ayant ratifié la convention doit, je le rappelle, la transposer en droit interne. Nous verrons alors comment se traduira la mise en œuvre des poursuites : aux Etats-Unis, où existe déjà une législation de ce type, l'expérience n'est pas apparue très convaincante, comme je l'indique dans mon rapport écrit.

Chaque année, le montant des commissions sur les marchés publics internationaux est évalué à 80 milliards de dollars. Encore ne s'agit-il là, précise l'OCDE, que du sommet de l'iceberg... Il ne faut pas être naïf, un simple traité n'éradiquera pas ce fléau.

Fraude et corruption, faut-il le répéter, sapent les bases mêmes de la démocratie, bafouent les principes d'une transparence exigée par le citoyen, menacent le développement économique, faussent les règles de la concurrence.

Cette convention est un progrès, mais ce n'est qu'un premier pas. Elle impose en effet aux États qui l'ont ratifiée de sanctionner pénalement la corruption d'agents publics étrangers, de la même façon qu'ils punissent celle de leurs propres agents.

C'est pourquoi le Gouvernement a adopté un projet de loi que nous allons prochainement examiner et qui tend à prévoir des peines particulièrement lourdes, jusqu'à dix ans de réclusion criminelle.

Précisons que cette convention OCDE, si elle ne sanctionne que la corruption active, à un caractère universel, une vocation mondiale, puisqu'elle s'applique à tout agent public étranger, ressortissant ou non d'un pays signataire.

Enfin, un des éléments qui ont conduit à se mobiliser contre la corruption internationale tient à son lien avec le blanchiment des capitaux. Lutter contre la corruption, c'est s'attaquer aux circuits financiers des opérateurs du crime organisé, c'est combattre sur leur terrain les trafiquants de stupéfiants et autres maffieux qui profitent de la globalisation croissante de l'économie, des facilités technologiques – particulièrement dans les transactions financières – et des carences ou différences d'approche des législations nationales. Il est heureux que les responsables des pays industrialisés s'entendent enfin pour les traquer.

A ce jour, cette convention constitue la plus importante initiative multilatérale contre les pratiques corruptrices ; on peut espérer qu'elle sera suivie d'effet.

Les autres textes que je vous propose d'adopter – dont un qui prolonge celui de l'OCDE – concernent l'Union européenne et la protection de ses intérêts financiers. Il s'agit toujours d'harmoniser nos moyens, notamment juridiques.

Les chiffres, là encore, sont frappants : 1,4 milliard d'euros, environ 9 milliards de francs, de manque à gagner en 1997 pour le budget communautaire ! Ce montant, qui ne couvre que les seules infractions décelées, n'est qu'un minimum. Le phénomène touche tant les recettes – droits de douanes et accises – que les dépenses, en particulier agricoles, et affecte principalement les États membres.

Fraudes, irrégularités, détournements, abus et corruption doivent être éradiqués. Le contribuable européen et les élus exigent une bonne utilisation des deniers publics et une vision plus claire des instruments de contrôle. Dans ce but, plusieurs études sont en cours à l'Assemblée, dont un rapport d'information de la délégation pour l'Union européenne qui m'a été confié.

Pour l'heure, l'ensemble des conventions et protocoles qui vous sont soumis visent principalement, à la différence du texte de l'OCDE, à réprimer toute forme de corruption, tant passive qu'active. Chaque État membre s'engage à prendre des sanctions pénales dissuasives incluant des peines privatives de liberté pour les fautes graves. La responsabilité pénale des responsables d'entreprises pour les actes frauduleux commis par une personne soumise à leur autorité est définie. Est également édicté le principe d'assimilation entre le traitement réservé aux fonctionnaires communautaires, aux membres de la Commission européenne, du Parlement européen, de la

Cour de justice et de la Cour des comptes, et celui appliqué aux fonctionnaires nationaux, ministres, parlementaires et hauts magistrats des États membres.

Les règles d'extradition, obéissant au principe « extradier ou juger », sont précisées. Ces textes énoncent par ailleurs un principe de coopération entre les États membres par le biais de l'entraide judiciaire, du transfert des poursuites ou de l'exécution des jugements prononcés dans un autre État membre.

L'esprit de ces projets est d'harmoniser le droit pénal de chacun des pays, à incriminer les infractions sur les mêmes bases afin de lutter contre les fraudeurs et les corrupteurs organisés et transnationaux. L'atteinte aux intérêts financiers des Communautés n'a pas seulement un poids financier ; elle a un coût politique et constitue une menace directe contre la démocratie. C'est un combat de longue haleine qui méritera encore de nombreuses initiatives communes.

Mes chers collègues, la commission des affaires étrangères ayant adopté ces projets de lois, j'ai l'honneur de les soumettre aujourd'hui à votre approbation.

M. François Loncle. Très bien !

Discussion générale commune

M. le président. Dans la discussion générale commune, la parole est à M. Michel Hunault.

M. Michel Hunault. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, notre assemblée est saisie du projet de loi visant à autoriser la ratification de la convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, signée à ce jour par vingt-neuf pays de l'OCDE ainsi que par cinq États non membres.

La philosophie même de cette convention, aux yeux du Rassemblement pour la République, mérite d'être approuvée, puisque celle-ci vise à réglementer la conquête des marchés à l'exportation dans la compétition internationale. Les États membres signataires s'engagent à créer dans leur législation une incrimination de la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, assortie de sanctions ; sur cet objectif général de moralisation, on ne peut qu'être d'accord.

Cela dit, si la convention du 17 décembre 1997 entend moraliser les pratiques du commerce international, elle laisse aux pays signataires l'entière responsabilité de sa mise en œuvre et du respect de ses principes. C'est sur ce point que réside la véritable interrogation. En effet, la crédibilité de ce texte suppose que ces nouvelles règles s'appliquent à tous de manière uniforme et donc que l'égalité de traitement entre exportateurs des différents pays soit assurée.

Derrière l'application de cette convention, il faut garder à l'esprit la toile de fond, à savoir la compétition économique qui oppose les pays exportateurs dans la conquête des marchés à l'exportation. Dans un tel contexte, l'objectif d'assurer une concurrence loyale dans un environnement assaini ne peut être atteint que si la convention est appliquée de manière similaire par l'ensemble des parties. Faute de quoi, elle aboutira inévitablement à créer des distorsions de concurrence.

Or nous n'avons à ce jour aucune garantie sur ce point, ce qui suscite bien des incertitudes dans de nombreuses industries françaises exportatrices.

Il n'est pas superflu de rappeler, comme vient de le faire à l'instant M. le rapporteur, que notre droit fiscal permettait il n'y a pas si longtemps aux entreprises

de déduire les commissions versées à des agents publics étrangers, dès lors que la dépense était justifiée et correspondait à l'intérêt de l'entreprise. Ainsi, lorsqu'un marché était obtenu grâce à l'entremise d'un tiers, la rémunération versée à ce dernier était déductible dès lors que le service rendu était réel, l'identité du bénéficiaire connue et son montant mentionné sur le relevé spécial des honoraires; je crois même qu'elle était garantie par la COFACE.

Il est fort à craindre que ce texte ne fasse pas disparaître la corruption, du fait qu'il n'a été signé que par une partie des Etats, et surtout qu'il ne soit sans effet sur ceux qui décident de l'attribution des marchés et qui sont, le plus souvent, les véritables bénéficiaires de la corruption. Certaines entreprises seront par ailleurs tentées de recourir aux sociétés écrans et aux paradis fiscaux. Aussi l'impact de la convention dépendra-t-il pour l'essentiel des mesures de transposition prises par chacun des Etats signataires. Si la convention n'est pas appliquée de manière similaire par l'ensemble des parties, elle accroîtra les distorsions de concurrence alors même que son objectif est de les réduire.

Ces distorsions risquent surtout d'apparaître dans la mise en œuvre des actions pénales qui obéissent à des règles et à des traditions juridiques différentes. En France, le projet de loi relatif à la corruption, déposé par le Gouvernement au Sénat, introduit l'incrimination de corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et exclut l'automatisme des poursuites en cas de dépôt de plainte avec constitution de partie civile. De ce fait, le monopole des poursuites appartiendra donc au ministère public. Chaque procureur sera-t-il seul juge de l'opportunité des poursuites ?

La seule réponse apportée par la convention à cette question essentielle du respect du principe d'équivalence réside dans la constitution d'un groupe de travail chargé, nous dit-on, du suivi de l'application du texte. Cette disposition, monsieur le ministre délégué, ne me paraît pas de nature à écarter le réel danger d'une application déséquilibrée.

Le groupe du Rassemblement pour la République est bien entendu favorable à la ratification de la convention et à la lutte contre la corruption qui nuit à la transparence des transactions commerciales. M. le rapporteur nous a tout à l'heure rappelé les chiffres qui montrent l'ampleur du phénomène. Aussi convient-il, c'est essentiel à nos yeux, d'étendre ses dispositions à la totalité des pays de l'organisation mondiale du commerce, afin de généraliser à l'ensemble du commerce international des règles bien souvent imposées aux seuls pays exportateurs.

La transposition de la convention en droit pénal doit entraîner une mise en œuvre similaire dans tous les pays signataires. Il faudra également veiller au suivi de son application, afin de s'assurer que, sur ce plan également, celle-ci se fera de manière uniforme dans l'ensemble des pays concernés. C'est l'une des interrogations majeures : comment chaque partie engagera-t-elle les poursuites et appliquera-t-elle le texte ?

Dans son préambule, la convention pose le principe essentiel d'équivalence entre les mesures prises par les parties. La mise en œuvre de ce principe sera, nous le savons, délicate, d'autant que l'article 5 précise que les enquêtes et poursuites en cas de corruption d'un agent public étranger seront soumises aux règles et principes applicables de chaque partie. En d'autres termes, le caractère fondamental des régimes nationaux en matière d'opportunité des poursuites est donc reconnu. On peut craindre de ce fait que l'engagement des pays signataires

de la convention ne suffise pas à mettre fin à des pratiques que nombre d'états non signataires ont laissé se développer. Dans de telles conditions, cet instrument international ne risque-t-il pas, au mieux, d'être inefficace, au pire de constituer un paravent dissimulant des agissements plus complexes et plus sophistiqués ?

Monsieur le ministre, nous approuvons, je l'ai dit, la philosophie de ce texte. Cela étant, puisque nous sommes amenés à transposer dans notre droit français une convention de l'OCDE, pouvez-vous nous faire part des intentions du Gouvernement quant à la ratification de la convention pénale internationale adoptée en juin dernier par l'ensemble des pays du Conseil de l'Europe ? Cette convention serait un élément de nature à rendre plus efficace celle que nous adoptons aujourd'hui, puisqu'elle vise justement à définir et à harmoniser la règle de droit dans l'ensemble des pays membres du Conseil de l'Europe, et à définir de la même façon la corruption de fonctionnaires étrangers. Compte tenu de la complexité du phénomène de la corruption internationale, il y aurait urgence à ce que le Gouvernement accepte d'inscrire la ratification de la convention pénale internationale à l'ordre du jour des travaux du Parlement.

Depuis plusieurs années déjà, nous ratifions des conventions visant à lutter contre ce fléau dont le rapporteur a rappelé, et je l'en salue, qu'il s'agit des fondements mêmes de la démocratie. Nous avons voté à l'unanimité, voilà deux ans, le texte sur le blanchiment de l'argent sale : nous votons aujourd'hui la ratification de la convention de l'OCDE, applicable depuis le 15 février. J'ai seulement tenu à faire état de l'inquiétude de certaines industries françaises qui souhaitent évidemment voir respecter ce texte, à la condition qu'il s'applique bien à l'ensemble des pays signataires. De ce point de vue, la ratification de la convention pénale internationale lui garantirait une application plus efficace.

M. le président. La parole est à M. François Loncle.

M. François Loncle. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le groupe socialiste s'appête à voter plusieurs conventions qui traitent d'un sujet important, jusqu'ici oublié par la société internationale : la corruption. Ces accords posent, pour la première fois, les éléments d'un cadre européen et international visant à empêcher la criminalité financière transfrontalière.

Ces textes ont pour objet de protéger les intérêts financiers des Communautés européennes, de lutter contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ainsi que de lutter contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales.

Je ne reviendrai pas sur les mécanismes juridiques définis pour réduire ce fléau. Le rapporteur, notre collègue Pierre Brana, l'a fait de façon exhaustive dans son rapport et vient d'en rappeler l'essentiel. Je voudrais, plus modestement, faire état de quelques réflexions à M. le ministre délégué à la coopération et à la francophonie et à notre Assemblée.

Qui songerait à justifier, aujourd'hui comme hier, les trafics dénoncés par les projets de loi dont nous débattons ? Personne. Jamais. Et pourtant, le mal est aussi vieux que le monde, tout comme l'exigence éthique qui conduit à le combattre. Une organisation nord-américaine mentionnée par le rapporteur, *Transparency International*, publie tous les ans le tableau des pays les plus affectés. Je n'aurai pas le mauvais goût de les citer.

M. Michel Hunault. La France n'est pas très bien placée !

M. François Loncle. Beaucoup ont vivement contesté leur classement ou leur présence sur cette liste.

Jusqu'à ces dernières années, personne n'avait osé évoquer des trafics considérés comme inévitables pour conquérir certains marchés étrangers. Seuls quelques pays, dont les Etats-Unis, avaient adopté une législation nationale en la matière. Leurs autorités ont beaucoup fait, avec le soutien d'autres gouvernements, notamment le Gouvernement français, pour qu'une réglementation plus ambiguë soit adoptée. C'est chose faite aujourd'hui.

La difficulté de l'exercice et sans doute aussi la peur légitime de baisser la garde face à un concurrent, expliquent les hésitations et la longueur des négociations.

L'examen des effets de la sanction, quand elle existait, est, en effet, un élément qui doit être pris en compte. La loi nord-américaine a été peu utilisée de 1977 à aujourd'hui. Monsieur le ministre, l'OCDE ou vos services disposent-ils d'une évaluation du « Foreign Corrupt Practices Act » permettant de comprendre les raisons de cette quasi non-application ? La question est d'autant plus fondamentale qu'en dépit de la loi, une affaire de corruption mettant gravement en cause une entreprise nord-américaine fait, depuis quelques mois, la une dans un grand pays sud-américain.

Je souhaite donc, monsieur le ministre, que la France, dans cette affaire, applique, bien sûr, loyalement toutes les clauses de ces traités. D'ailleurs, vous avez à l'instant indiqué qu'il était nécessaire que nous adoptions, et le plus tôt sera le mieux, une loi de transposition pour assurer l'incrimination des infractions de corruption, actives ou passives, prévues par la convention corruption de l'Union européenne et la convention OCDE.

Je souhaite aussi – le rapporteur et l'orateur précédent ont évoqué ces problèmes – la plus grande vigilance sur l'application de ces traités. Les autres signataires de ces accords doivent être engagés de la même manière. Qu'ils aient une législation nationale antérieure à celle de l'OCDE ne leur crée en la matière aucun droit particulier.

Sous réserve de ces observations, le groupe socialiste votera l'ensemble des textes concernant la fraude et la corruption, soumis au vote de notre assemblée.

M. le président. La parole est à M. François d'Aubert.

M. François d'Aubert. Il était temps, monsieur le ministre, que nous ratifiions ces protocoles et conventions concernant la lutte contre la fraude et la corruption dans l'Union européenne qui, pour l'essentiel, datent de 1995, 1996 et 1997.

Chacun sait que la fraude affectant le budget communautaire a pris des proportions extraordinaires, bien qu'elle soit partiellement méconnue. Cette fraude concerne la politique agricole – c'est la plus connue – mais aussi l'attribution des fonds structurels, en prenant parfois une forme indirecte. Quand, dans certains pays, des fonds structurels financent des opérations sur lesquelles la criminalité organisée ou des hommes politiques véreux prélèvent une dîme, il s'agit bien d'une fraude indirecte au détriment du budget communautaire ! Sans parler des trafics divers opérés sur les initiatives communautaires. En réalité, on en a parlé ! Le sujet a été d'actualité puisque c'est ce qui a fait tomber la Commission européenne voici quelques semaines. Car c'était bien sur des programmes d'initiative communautaire, en particulier les programmes humanitaires ECO et MED, que ces questions se sont posées, avec en toile de fond les programmes PHARE et TACIS, à destination des anciens

pays de l'Est et de l'ex-Union soviétique, programmes qui ont donné lieu, eux aussi, hélas ! à de considérables détournements de fonds. Si ces actions se sont révélées d'une inefficacité totale pour les bénéficiaires officiels, je vous rassure : d'autres en ont bien profité, en particulier des consultants, qui ont capté l'essentiel des financements !

Une panoplie complète est donc indispensable pour mieux attaquer cette fraude communautaire qui était évaluée par la Cour des comptes européenne, il y a deux ans, à 17 % du budget de l'Union. Sur quelque 600 milliards de francs, cela fait près de 100 milliards, un peu plus que la contribution française au budget de l'Europe et l'équivalent du tiers du produit de notre impôt sur le revenu, chiffres considérables.

Naturellement, il y a fraude et fraude, fraudeurs et fraudeurs ! Ces conventions visent notamment à distinguer fraude et irrégularité, fraudeurs intentionnels, profiteurs plus ou moins intentionnels et crime organisé pour lequel la fraude européenne est une source de profits non négligeable : ces distinctions sont prévues dans les dispositifs, même s'il est sans doute nécessaire de les affiner.

En tout cas, la lutte contre la fraude au budget communautaire doit s'inscrire comme partie intégrante de la lutte contre la fraude internationale. De plus en plus sophistiquée, elle entre dans le cadre des fraudes transfrontalières entre les pays de l'Union – il est d'autant plus facile de frauder dans l'Union qu'il existe d'énormes différences de législation en matière pénale – et entre l'Union et l'extérieur.

La lutte contre la fraude au budget communautaire fait partie des domaines d'intérêt commun dits du « troisième pilier » traités dans le cadre de la coopération de la justice et des affaires intérieures prévue par le traité de Maastricht. C'est une démarche très positive. Le seul problème, c'est qu'il a fallu attendre. Nous mêmes avons sans doute attendu trop longtemps pour ratifier les conventions, mais celles-ci se sont elles-mêmes fait attendre après l'adoption du traité de Maastricht.

La lutte contre la fraude relève du champ de la coopération intergouvernementale. Toutefois, dès lors qu'on ne prévoit pas de francs transferts de souveraineté, on ne peut pas attendre de miracle des quelques mesures proposées dans ces conventions. Elles vont évidemment dans le bon sens et nous les voterons, mais elles ne sont certainement pas suffisantes.

Et d'abord, parce que la fraude au budget communautaire résulte bien souvent de l'existence de véritables systèmes. Ainsi, s'il existe une fraude au budget agricole, c'est parce que c'est simple, que ça peut rapporter gros et que ça reste plus ou moins impuni. Dans ces conditions, la lutte contre la fraude risque de n'être jamais d'une très grande efficacité.

En outre, dans beaucoup de domaines, mais surtout dans le domaine agricole, la Commission a multiplié les procédures bureaucratiques, les typologies, des règlements extrêmement compliqués qui sont des sortes de pousse-au-crime, de pousse-à-la-fraude. On voit bien, là aussi, que la fraude résulte très largement du système.

Enfin, à l'intérieur même des institutions européennes, l'attention portée aux phénomènes de fraude est tout à fait insuffisante. Il y règne une sorte de fatalisme, ou plutôt l'idée que la responsabilité de la fraude étant partagée entre les États et la Commission ils ne peuvent que se renvoyer allégrement la balle. Cela dure depuis dix ou quinze ans et je ne suis pas convaincu que les mesures proposées, qui sont bonnes, permettront de faire cesser ce

désagréable jeu de ping-pong. Les Etats membres n'aiment guère lutter contre la fraude parce que cela gêne leurs ressortissants et parce que, lorsque ceux-ci sont pris la main dans le sac, le système judiciaire aidant, ils sont rarement sanctionnés et c'est l'Etat qui se retrouve financièrement responsable et qui doit indemniser Bruxelles, sans avoir aucune chance de récupérer auprès du contrevenant le montant de la fraude.

Par ailleurs, il y a des domaines où la fraude est singulièrement complexe et nécessite des approches internationales très lourdes. On connaît l'exemple fameux de la fraude sur l'huile d'olive. On commence par acheter de l'huile de noisette en Turquie - pour faire la différence entre l'huile de noisette et l'huile d'olive, il ne faut pas moins de vingt-six analyses chimiques !

M. François Loncle. Oh ! Quel manque de goût ! (*Soupires.*)

M. François d'Aubert. L'huile de noisette est introduite en fraude en Italie où elle reçoit une aide à la production, surtout si elle atterrit dans Les Pouilles, en Sicile ou en Calabre. Ensuite, elle bénéficie d'une aide à la consommation - il s'agit toujours de l'huile de noisette qualifiée d'huile d'olive. Enfin, il peut arriver que cette même fausse-vraie huile de noisette-d'olive soit réexportée vers les Etats-Unis, via quelque circuit mafieux et ouvre droit de ce fait à des subventions à l'exportation. Un même produit arrive ainsi à cumuler quatre systèmes de fraudes ! Contre de tels phénomènes, il faut sans doute un peu plus d'énergie et des moyens plus musclés que ceux qui nous sont proposés dans les conventions.

Mais la fraude probablement la plus importante, qui relève de la compétence des ministres des finances et sur laquelle on n'a pas beaucoup progressé, c'est la gigantesque fraude à la TVA intra-communautaire qui s'ajoute aux 100 milliards de francs que j'évoquais tout à l'heure et qui est estimée à quelque 60 milliards de francs. Et pour lutter contre elle, il n'y a pas grand-chose de prévu.

Cependant, les conventions ont l'intérêt de créer une incrimination de la fraude aux subventions communautaires et une incrimination de la fraude sur les recettes. Chaque pays devrait disposer des mêmes incriminations. La France a pris à cet égard un peu de retard. Il lui faut d'abord ratifier la convention. Les Allemands, eux, ont déjà introduit dans leur droit interne, une incrimination pour fraude aux subventions communautaires. D'autres pays sont en train de le faire. Nous n'avons encore préparé aucun texte dans ce but.

Au reste, en France, les fraudes communautaires sont considérées comme relevant du droit douanier, ce qui signifie que lorsqu'un contrevenant est pris sur le fait, il a droit - aux termes du code des douanes - à une « transaction », ce qui lui évite d'être condamné au pénal et d'être inscrit sur la « liste noire » que Bruxelles a essayé d'établir il y a quatre ans, mais qui s'est révélée un échec complet, puisque seules deux ou trois entreprises y figurent, alors qu'on sait qu'il y a des milliers de fraudeurs. Quant aux contrevenants français, lorsqu'ils ont bénéficié d'une transaction douanière, ils sont exempts de toute action en justice. Parfois les douanes traînent un contrevenant devant les tribunaux, mais les procédures durent trois ou quatre ans, et elles aboutissent rarement à une condamnation.

On voit bien les insuffisances du système français. En réalité, ce qui importe c'est, premièrement, d'avoir des incriminations communes et, deuxièmement, un système d'investigation qui soit indépendant des Etats comme de la Commission. Car l'UCLAF, l'unité de coordination de

la lutte antifraude, a montré sa relative inefficacité, même si ses moyens ont été renforcés. On s'est aperçu que quand elle souhaitait contrôler des opérations qui relevaient plus directement de la Commission, en particulier des initiatives communautaires, elle était pour le moins bridée, voire brimée, par la Commission elle-même, puisque l'UCLAF dépend encore, en ce moment, directement du secrétaire général et du président de la Commission. Ce fut d'ailleurs l'une des raisons des problèmes qu'a rencontrés la Commission ces dernières semaines. Je le répète, il est essentiel qu'une unité de contrôle soit totalement indépendante de ceux qui gèrent les fonds européens, qu'il s'agisse d'une gestion en direct par la Commission ou d'une cogestion avec les Etats.

Troisièmement, il est indispensable que la Cour de justice européenne s'intéresse à ces questions de fraude au budget européen, que ce soit la fraude sur les dépenses ou la fraude sur les recettes. Elle est pour l'instant bien peu saisie, faute sans doute d'un espace judiciaire européen. Si d'ailleurs, on veut créer cet espace judiciaire européen, il se serait pas mauvais de commencer par là, pour faire entrer cette idée dans les mœurs. Cela impliquerait, évidemment, des transferts de souveraineté. Or la police et la justice font partie des « roches dures » de souveraineté des Etats. On n'en est donc pas encore là. C'est pourtant seulement ainsi qu'on parviendra à lutter efficacement contre la fraude et ses corollaires, qui sont également traités ces conventions.

C'est le cas de la corruption car les petits ou gros profits qui se font sur le dos du budget européen doivent beaucoup à la complicité et à la complaisance des entourages dans les institutions européennes, Parlement ou Commission. On en connaît des cas avérés. Hélas ! Fonctionne à merveille le triptyque irresponsabilité-immunité-impunité. Ce sont les trois grands maux qui favorisent la fraude.

De vraies règles de déontologie devraient être établies au sein des institutions européennes ; elles font défaut aujourd'hui. De ce fait, les commissaires européens et les fonctionnaires de la Commission subissent les feux croisés de lobbies aux méthodes souvent sauvages. Comme Bruxelles vit sous le règne des lobbies, il vaudrait mieux qu'ils soient organisés, comme c'est le cas aux Etats-Unis. Dans le système actuel, chacun fait un peu n'importe quoi.

On voit même d'anciens fonctionnaires qui, pendant des années, ont accordé des subventions à de grandes entreprises, s'empresser, dès qu'ils prennent leur retraite, de se mettre au service de ces mêmes entreprises.

Ces conventions mériteraient donc d'être complétées par des règles ayant trait à la déontologie, qui seraient des règles classiques de fonction publique, car la fonction publique bruxelloise n'obéit malheureusement pas tout à fait aux règles classiques de la fonction publique.

Les textes proposés aujourd'hui ont donc leur qualité et leur intérêt, en même temps qu'ils ont leurs limites : ce sont celles de la construction européenne dans des domaines extraordinairement sensibles, puisque la lutte contre la fraude pose des problèmes de police et de sanction des fraudes, c'est-à-dire des problèmes de justice. Il est souhaitable que l'on se dirige plus résolument vers un espace judiciaire européen.

Le groupe Démocratie libérale et Indépendants votera ces textes.

M. le président. La parole est à Mme Janine Jambu, pour le groupe communiste.

Mme Janine Jambu. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, les projets de loi qui sont aujourd'hui soumis à notre réflexion et qui visent à autoriser la ratification de la convention fraude relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, et de la convention corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés ou des Etats membres, tombent à point nommé, alors que nous gardons en mémoire le vacillement de l'édifice européen qui a abouti à la démission collective de la Commission européenne.

Les accusations d'irrégularité, de népotisme, voire de fraude, qui ont mis en cause l'ensemble de l'institution, ne constituaient en fait qu'un épisode d'une crise autrement plus profonde, autrement plus sérieuse, qui ébranle l'exécutif européen.

M. François Loncle. Ce n'est pas un exécutif !

Mme Janine Jambu. Cette situation, qui a généré les conséquences lourdes que nous avons connues, est imputable à tout un système de fonctionnement où règne une absence totale de contrôle démocratique, où le secret est érigé en règle et où ne pèse véritablement que l'intérêt des marchés financiers et la force des lobbies.

Comment, dans ces conditions, ne pas légitimer les aspirations profondes des populations à la transparence et à la démocratie participative dans la construction européenne ?

La corruption et de la fraude ne sont-elles pas, en réalité, une conséquence extrême de la crise de la représentativité démocratique qui n'épargne ni la France, ni l'Europe, ni la planète ?

Lorsque des organismes non élus, tels que la Commission de Bruxelles, mais aussi la Banque centrale européenne, exercent une puissance presque discrétionnaire dans un processus qui allie maximalisation du profit, opacité croissante de l'activité économique et absence généralisée du contrôle public, n'y a-t-il pas lieu de se poser la question : quelle démocratie pour sauvegarder les intérêts du peuple et de la nation ?

Les communistes ont, pour leur part, choisi l'Europe comme « espace moderne de ce développement entre nations », mais entre nations souveraines.

Il s'agit en fait d'imaginer une réorientation sociale qui donne une vraie priorité à l'emploi et à la formation de tous, à une croissance saine, d'imaginer aussi une réorientation solidaire et de paix qui doit s'inscrire dans une vision d'entraide, de coopération, de désarmement, et d'imaginer surtout une réorientation démocratique pour rapprocher nos compatriotes des centres de décision.

Cette Europe-là a besoin de réforme des institutions et de droits nouveaux. Elle suppose que la primauté soit donnée aux instances légitimées par le suffrage universel. Elle suppose aussi qu'un nouveau rôle de contrôle soit confié au Parlement européen et que les parlements nationaux disposent de prérogatives plus importantes.

Nous voulons une Europe qui ne soit ni une fédération ni un empire, mais qui se construise par la voie politique.

A l'évidence, un nouveau souffle européen est nécessaire pour sortir la construction européenne de l'ornière où la maintiennent les orientations ultralibérales.

Certes, il y a beaucoup à faire pour que la citoyenneté s'exerce réellement sur les choix européens pour une véritable transparence dans les processus de décision, dans l'utilisation de l'argent, mais n'est-ce pas la solution pour donner à la construction européenne un autre sens, une autre ambition ?

Ce que je viens brièvement de développer s'inscrit pleinement dans le domaine qui nous préoccupe aujourd'hui. Cela touche, chacun l'aura compris, nos institutions. La méthode qui nous est proposée consiste à rapprocher les législations pénales en matière de fraude et de corruption. Ces dispositions constituent un tout petit pas en avant. Nous en prenons acte. C'est pourquoi nous voterons ces projets.

M. le président. La parole est à M. Christian Martin, pour le groupe UDF.

M. Christian Martin. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la convention signée le 17 décembre 1997 par les pays de l'OCDE a pour objectif d'entraver le développement de la criminalité financière internationale qui a vu son importance et son champ d'activités croître en même temps que la mondialisation.

Certes, le phénomène de la corruption est ancien, mais il a pris de l'ampleur ces dernières années. En témoignent les nombreux scandales liés à la corruption. Or, pendant longtemps, seuls les agents publics nationaux des Etats coupables de corruption passive étaient inquiétés, et, par conséquent, les auteurs de la corruption active. En revanche, les Etats ne s'inquiétaient pas de la corruption des fonctionnaires étrangers, dans la mesure où elle servait leurs intérêts, ou bien ils considéraient que c'était les Etats étrangers qui en étaient victimes.

Bien sûr, cette attitude laxiste s'est finalement retournée contre les Etats. En effet, ceux-ci ont dû subir les effets de réciprocité de la corruption. Par ailleurs, le lien entre lutte contre la corruption et blanchiment de l'argent, et donc trafic de stupéfiants, incite à la fermeté.

Enfin, la concurrence de plus en plus importante entre les Etats oblige à une plus grande transparence, contraire à la corruption. A cet égard, la France avait des pratiques en la matière condamnables. C'était le système du « confessionnal », qui permettait le versement de commissions avec l'aval des autorités publiques. Il n'y a pas de disposition dans le droit permettant l'incrimination pour des faits de corruption de fonctionnaires étrangers. Seuls les Etats-Unis et le Royaume-Uni ont mis en place une législation condamnant de tels actes.

La convention signée dans le cadre de l'OCDE de même que celle signée dans le cadre européen permettent de remédier à cette situation en imposant aux Etats d'adopter des mesures de droit interne pour lutter contre la corruption des fonctionnaires étrangers.

La convention de l'OCDE s'applique à toutes les transactions internationales réalisées par les entreprises des pays signataires. Elle concerne potentiellement l'ensemble des activités économiques. La convention ouvre la voie à l'incrimination pour des faits de corruption active de tout agent public étranger, qu'il soit ou non ressortissant d'un pays signataire de la convention. La notion d'agent public est entendue au sens large.

Les conventions conclues au sein de l'Union européenne complètent ce dispositif. Elles prévoient tout d'abord la protection des intérêts financiers des Communautés européennes lorsque ceux-ci sont menacés par des phénomènes de fraude. Chaque Etat membre s'engage à transposer en droit interne les dispositions permettant de lutter contre ce phénomène : responsabilité pénale et sanctions pénales. Les premier et deuxième protocoles élargissent la portée de ces textes aux actes de corruption et au blanchiment de l'argent. La convention du

26 mai 1997 relative à la lutte contre la corruption prévoit l'harmonisation des dispositions d'incrimination de corruption des fonctionnaires.

Ces conventions constituent une avancée nécessaire. C'est pourquoi le groupe UDF votera ces textes, tout en regrettant le retard avec lequel le Gouvernement les a présentés à la représentation nationale.

M. Michel Hunault. Très bien !

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. le ministre délégué à la coopération et à la francophonie. Je remercie tout d'abord ceux qui ont participé à ce débat, M. le rapporteur bien entendu, ainsi que les porte-parole des groupes, qui ont su faire vivre ces textes mieux que je n'avais su le faire en les présentant de façon particulièrement technique et juridique.

M. Hunault a évoqué la convention pénale internationale du Conseil de l'Europe. Elle sera très prochainement signée par le représentant de la France auprès du Conseil de l'Europe. C'est ensuite que le Gouvernement engagera une procédure de ratification.

Autre observation, la convention OCDE sera contournée par des pays non membres de l'OCDE. C'est faire référence au principe de la non-universalité de cette convention. C'est vrai. Cela dit, l'OCDE regroupant pratiquement 90 % des pays exportateurs et importateurs, si nous arrivons à régler le problème en son sein, nous l'aurons tout de même réglé dans une très large proportion. C'est incontestablement le forum le plus adapté pour poser les principes et décider des moyens de lutte contre la grande corruption internationale.

La convention OCDE, dit-on aussi, sera très dépendante dans son application des mesures prises au plan national par les États, qui sont hétérogènes. Il y a un risque, c'est vrai, mais, dans ce domaine, il aurait été impossible d'arriver à une convergence entre États membres de l'OCDE tant certains partenaires, notamment outre-atlantique, ont des conceptions à cet égard très éloignées des nôtres.

Il a évidemment été beaucoup question de l'Europe et de son fonctionnement. Cela prouve que le pouvoir économique s'y exerce car le risque est à la mesure de la tentation, donc de l'importance des pouvoirs économiques, comme le confirme l'existence des lobbies auxquels on a fait référence tout à l'heure.

J'appelle votre attention sur une contradiction évidente. On réclame une plus grande efficacité, une plus grande simplicité dans les procédures et, dans le même temps, on a le souci bien légitime d'exercer un meilleur contrôle. C'est aussi un problème de moyens, qu'il ne faudra pas refuser à l'Europe si l'on veut qu'elle fonctionne dans les meilleures conditions.

Il y a des pays où la tentation est plus grande parce que l'organisation politique ou administrative ne rémunère pas ou rémunère très mal les politiques et les fonctionnaires. A la limite, ces rémunérations accessoires apparaissent presque normales car elles tiennent lieu de rémunération principale, si vous voyez ce que je veux dire. On ne peut évidemment s'en satisfaire, mais restent à construire dans certains États une administration et une organisation politique authentiques. C'est d'ailleurs tout le travail que la convention de Lomé, qui est en train d'être renégociée, a pour ambition de parfaire. Elle va justement intégrer la lutte contre la corruption, ce qui nous paraît indispensable dans notre relation avec les pays en développement.

Telles sont les quelques observations que je voulais ajouter à l'issue d'un débat que j'ai trouvé très intéressant. Merci à tous d'en avoir souligné l'importance.

M. le président. La discussion générale est close.

CONVENTION SUR LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION, DU 17 DÉCEMBRE 1997

M. le président. J'appelle, dans le texte du Sénat, l'article unique du projet de loi autorisant la ratification de la convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales.

Article unique

M. le président. « *Article unique.* – Est autorisée la ratification de la convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, faite à Paris le 17 décembre 1997, et dont le texte est annexé à la présente loi. »

Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.

(L'article unique du projet de loi est adopté.)

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

M. le président. J'appelle, dans le texte du Sénat, l'article unique du projet de loi autorisant la ratification de la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes.

Article unique

M. le président. « *Article unique.* – Est autorisée la ratification de la convention établie sur la base de l'article K. 3 du traité sur l'Union européenne relative à la protection des intérêts financiers des communautés européennes, faite à Bruxelles, le 26 juillet 1995, et dont le texte est annexé à la présente loi. »

Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.

(L'article unique du projet de loi est adopté.)

PROTOCOLE À LA CONVENTION RELATIVE À LA PROTECTION DES INTÉRÊTS FINANCIERS DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, DU 27 SEPTEMBRE 1996

M. le président. J'appelle, dans le texte du Sénat, l'article unique du projet de loi autorisant la ratification du protocole à la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes.

Article unique

M. le président. « *Article unique.* – Est autorisée la ratification du protocole établi sur la base de l'article K. 3 du traité sur l'Union européenne relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, fait à Dublin le 27 septembre 1996, et dont le texte est annexé à la présente loi. »

Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.

(L'article unique du projet de loi est adopté.)

PROTOCOLE CONCERNANT L'INTERPRÉTATION
DE LA CONVENTION
RELATIVE À LA PROTECTION DES INTÉRÊTS FINANCIERS
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,
DU 29 NOVEMBRE 1996

M. le président. J'appelle, dans le texte du Sénat, l'article unique du projet de loi autorisant la ratification du protocole concernant l'interprétation, à titre préjudiciel, par la Cour de justice des Communautés européennes de la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes.

Article unique

M. le président. « *Article unique.* – Est autorisée la ratification du protocole établi sur la base de l'article K. 3 du traité sur l'Union européenne concernant l'interprétation, à titre préjudiciel, par la Cour de justice des Communautés européennes de la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, fait à Bruxelles le 29 novembre 1996, et dont le texte est annexé à la présente loi. »

Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.
(*L'article unique du projet de loi est adopté.*)

PROTOCOLE À LA CONVENTION
RELATIVE À LA PROTECTION DES INTÉRÊTS FINANCIERS
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, DU 19 JUIN 1997

M. le président. J'appelle, dans le texte du Sénat, l'article unique du projet de loi autorisant la ratification du deuxième protocole à la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes.

Article unique

M. le président. « *Article unique.* – Est autorisée la ratification du deuxième protocole établi sur la base de l'article K. 3 du traité sur l'Union européenne à la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, fait à Bruxelles le 19 juin 1997, et dont le texte est annexé à la présente loi. »

Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.
(*L'article unique du projet de loi est adopté.*)

CONVENTION RELATIVE À LA LUTTE
CONTRE LA CORRUPTION, DU 26 MAI 1997

M. le président. J'appelle, dans le texte du Sénat, l'article unique du projet de loi autorisant la ratification de la convention relative à la lutte contre la corruption

impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des Etats membres de l'Union européenne.

Article unique

M. le président. « *Article unique.* – Est autorisée la ratification de la convention établie sur la base de l'article K. 3, paragraphe 2, point c, du traité sur l'Union européenne relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des Etats membres de l'Union européenne, faite à Bruxelles le 26 mai 1997, et dont le texte est annexé à la présente loi. »

Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.
(*L'article unique du projet de loi est adopté.*)

3

ORDRE DU JOUR DES PROCHAINES SÉANCES

M. le président. Cet après-midi, à quinze heures, deuxième séance publique :

Questions au Gouvernement ;

Suite de la discussion du projet de loi, n° 1187 et lettre rectificative n° 1541, modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication ;

M. Didier Mathus, rapporteur au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales (rapport n° 1578) ;

M. Yves Cochet, rapporteur pour avis au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan (avis n° 1586).

A vingt et une heures, troisième séance publique :

Discussion de la proposition de résolution, n° 1577, de MM. Jean-Louis Debré, Philippe Douste-Blazy et José Rossi tendant à la création d'une commission d'enquête sur le GPS (Groupe de pelotons de sécurité) et de la proposition de résolution, n° 1581, de M. François d'Aubert visant à créer une commission d'enquête sur les dysfonctionnements des services du Premier ministre en ce qui concerne le traitement du dossier corse.

Suite de l'ordre du jour de la deuxième séance.

La séance est levée.

(*La séance est levée à dix heures quinze.*)

*Le Directeur du service du compte rendu intégral
de l'Assemblée nationale,*
JEAN PINCHOT