

LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION DANS L'UNION EUROPEENNE

The fight against corruption in the union european



Marouk Ahmed ^{1*},

¹ Université d'Alger I, Algérie

Taharount Nourredine ^{*2},

² Université d'Alger I, Algérie

Date de soumission : 16/03/2022 Date d'acceptation : 10/04/2022 Date de publication : 30/06/2022



Résumé:

La corruption est un comportement pénalement répréhensible par lequel une personne sollicite, agréé ou accepte un don, une offre ou une promesse, des présents ou des avantages quelconques en vue d'accomplir, de retarder ou d'omettre d'accomplir un acte entrant d'une façon directe ou indirecte dans le cadre de ses fonctions. Ce comportement ne s'entend pas uniquement dans une application nationale, mais a vocation à s'étendre à l'international notamment au sein de l'Union européenne. Dans le cadre européen, de nombreux textes et législations ont vu le jour, et vont contribuer face à la superposition de faits délictueux, à faciliter la lutte contre la corruption et sa répression.

Mots clés: corruption; lutte; l'Union européenne; répression

مكافحة الفساد في إطار الإتحاد الأوروبي

ملخص:

الفساد هو سلوك إجرامي يقوم من خلاله شخص بطلب أو قبول هدية أو عرض أو وعد أو أية مزية مهما كان نوعها بهدف القيام بعمل أو التأخير أو الامتناع عن القيام عن عمل سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في إطار ممارسة الوظائف ، وهذا السلوك لا ينحصر من حيث التطبيق على المجال الوطني بل يجد تطبيقات له على المستوى الدولي لا سيما في إطار الإتحاد الأوروبي ، حيث ظهرت في إطار هذا الأخير العديد من النصوص القانونية التي ستساهم في مواجهة وتسهيل مكافحة الفساد وقمعه.

الكلمات المفتاحية: الفساد، مكافحة، الإتحاد الأوروبي، قمع.



The fight against corruption in the union european

Abstract:

Corruption is a criminal behaviour by which a person solicits, accepts or accepts a gift, offer or promise, gift or benefit of any kind for the purpose of accomplishing, delay or fail to perform an act that is directly or indirectly part of his duties. This behaviour is not only to be understood in a national application, but is intended to extend internationally, particularly within the European Union. In the European framework, many texts and legislations have emerged, and will contribute towards the superposition of criminal acts, to facilitate the fight against corruption and its repression.

Key words: Corruption; the fight; the European Union; repression.



Introduction :

Dès la fin du XVI^{ème}, on pouvait lire dans le Marchand de Venise de Shakespeare que « *si les empires, les grades, les places ne s'obtenaient pas par la corruption, si les honneurs purs n'étaient achetés qu'au prix du mérite, que de gens qui sont nus seraient couverts, que de gens qui commandent seraient commandés* »¹. Le phénomène de la corruption qui gangrène les sociétés n'est donc pas une nouveauté, il est le fait de la nature humaine. Il est tellement bien orchestré que même l'application des arsenaux juridiques les plus sophistiqués ne suffit à y venir à bout.

La corruption est un comportement pénalement répréhensible par lequel une personne (le corrompu) sollicite, agréé ou accepte un don, une offre ou une promesse, des présents ou des avantages quelconques en vue d'accomplir, de retarder ou d'omettre d'accomplir un acte entrant d'une façon directe ou indirecte dans le cadre de ses fonctions. En 1992, le nouveau code pénal retenait la dichotomie entre corruption passive et corruption active, reprenant classiquement le droit antérieur, la première étant vue du côté du corrompu et la seconde du côté du corrupteur².

La corruption ne cause pas uniquement de dégâts au niveau national, par sa nature complexe, elle s'étend par la force des choses au niveau international. Dans l'optique de lutter contre la corruption, en plus des législations nationales, de nombreuses conventions, directives et règlements communautaires ont été édictés. Notre propos ne concernera pas la Convention de l'OCDE adoptée à Paris, le 17 décembre 1997, sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, cette dernière concernant comme son nom l'indique le commerce international³.

Notre analyse a trait à la lutte contre la corruption dans l'Union européenne. Ici encore, ce ne sont pas les textes qui font défaut. En effet, une première convention du 26 juillet 1995⁴, signée à Bruxelles assure la protection des intérêts financiers des Communautés européennes contre les comportements de fraude et les actes de corruption de fonctionnaires nationaux et internationaux dans la mesure où ces comportements portent atteinte à ces intérêts. Une seconde convention, signée à Bruxelles le 26 mai 1997⁵, oblige plus largement des États de l'Union européenne à incriminer la corruption, qu'elle porte ou non atteinte aux intérêts financiers des

¹ SHAKESPEARE, Le marchand de Venise, Audot Éditeur du musée de peinture et de sculpture, 1832.

² W. JEANDIDIER, Du délit de corruption et des défauts qui l'affectent : JCP G 2002, I, 166, n°3.

³ Sur ce point, V. J. LELIEUR et M. PIETH, Dix ans d'application de la convention OCDE contre la corruption transnationale : D. 2008, dossier p. 1090 ; P. MOULETTE, Le rôle de l'OCDE dans la lutte contre la corruption : AJ pénal 2013, p. 82.

⁴ JOCE n° C 316, 27 nov. 1995, p. 49.

⁵ JOCE n° C 195, 25 juin 1997, p. 1.



Communautés européennes. Ces deux conventions ont été transposées en droit français par la loi du 30 juin 2000¹.

À l'arsenal juridique européen, s'est ajoutée la convention pénale du Conseil de l'Europe du 27 janvier 1999 sur la corruption transposée par la loi du 13 novembre 2007 relative à la lutte contre la corruption². Malgré la multitude de textes, la lutte contre la corruption est confrontée à de nombreuses difficultés. Pour pallier les carences de la lutte sur plan pratique, le législateur européen, nous le verrons plus en détails, va édicter d'autres instruments pour essayer de rendre plus efficace cette lutte³.

C'est en cela que notre propos va devenir intéressant. En effet, sur le plan pratique, notamment au niveau des enquêtes et de l'instruction préparatoire, la justice se confronte à la superposition des faits délictueux, aux artifices des prévenus usant de toutes les ressources de la procédure pour paralyser la répression. Face à ces difficultés, il a été nécessaire de réfléchir à de nouvelles voies pour lutter efficacement contre la corruption dans l'Union européenne. Il convient donc dans une première partie de voir en quoi les textes initiaux sont insuffisants (I) et relever ensuite le renforcement de la lutte contre la corruption dans l'union européenne (II).

I) L'insuffisance des règles initiales de lutte contre la corruption

Il convient d'examiner en quoi les règles initiales de lutte contre la corruption sont insuffisantes. À cette fin, il sera judicieux de traiter successivement du délit de corruption au niveau européen (A) et de son champ d'application (B).

A) Le délit de corruption au niveau européen

La corruption est un délit contre lequel il faut lutter notamment au niveau de l'Union européenne. Les conventions de 1997 et de 1999 opèrent la même distinction (1), et ont toutes deux fait l'objet d'une transposition en droit français (2).

1) La partition effectuée par les textes

Les conventions entendent par corruption aussi bien la corruption passive (a) que la corruption active (b) dont elles donnent la définition.

¹ M.-E. CARTIER et C. MAURO, La loi relative à la lutte contre la corruption des fonctionnaires étrangers : RSC 2000, p. 737 s. ; D. JEAN-PIERRE, La lutte contre la corruption des fonctionnaires et agents publics ; commentaire des dernières conventions internationales ratifiées par la France : D. 2000, chron. p. 307 s.

² J. LELIEUR, La loi du 13 novembre 2007 relative à la lutte contre la corruption : quelles avancées du droit français par rapport aux exigences du droit international, Dr. pén. 2008, étude 25.

³ DIRECTIVE (UE) 2019/1937 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union ; RÈGLEMENT (UE) 2017/1939 DU CONSEIL du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen ; DIRECTIVE (UE) 2017/1371 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 5 juillet 2017 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal.



a) La corruption passive

L'article 2 de la convention de 1997 prévoit que *« est constitutif de corruption passive le fait intentionnel, pour un fonctionnaire, directement ou par interposition de tiers, de solliciter ou de recevoir des avantages de quelque nature que ce soit, pour lui-même ou pour un tiers, ou d'en accepter la promesse, pour accomplir ou ne pas accomplir, de façon contraire à ses devoirs officiels, un acte de sa fonction ou un acte dans l'exercice de sa fonction »*.

En vertu de l'article 3 convention de 1999, *« chaque Partie adopte les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour ériger en infraction pénale, conformément à son droit interne, lorsque l'acte a été commis intentionnellement, le fait pour un de ses agents publics de solliciter ou de recevoir, directement ou indirectement, tout avantage indu pour lui-même ou quelqu'un d'autre ou d'en accepter l'offre ou la promesse afin d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions »*.

Ces deux textes se rejoignent avec une certaine acuité. Ils prennent d'abord en considération le caractère intentionnel des faits commis, le caractère direct ou indirect. Une référence est également faite sujet de la sollicitation et la réception dans les deux textes. Ces derniers revêtent un haut degré de similitude si ce n'est la prise en compte pour la qualité d'auteurs de l'infraction le fonctionnaire d'une part et l'agent public d'autre part, nous y reviendrons. La définition de la corruption active dans ces deux textes reprend-elle la même configuration ?

b) la corruption active

S'agissant de celle-ci, selon l'article 3 de la Convention de 1997 *« est constitutif de corruption active le fait intentionnel de promettre ou de donner, directement ou par interposition de tiers, un avantage de quelque nature que ce soit, à un fonctionnaire, pour lui-même ou pour un tiers, pour qu'il accomplisse ou s'abstienne d'accomplir, de façon contraire à ses devoirs officiels, un acte de sa fonction ou un acte dans l'exercice de sa fonction »*.

L'article 2 de la Convention pénale sur la corruption de 1999 prévoit que : *« chaque Partie adopte les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour ériger en infraction pénale, conformément à son droit interne, lorsque l'acte a été commis intentionnellement, le fait de proposer, d'offrir ou de donner, directement ou indirectement, tout avantage indu à l'un de ses agents publics, pour lui-même ou pour quelqu'un d'autre, afin qu'il accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions »*.

L'article 2 définit les éléments de la corruption active d'agents publics nationaux. Il vise à assurer, en particulier, le bon fonctionnement de l'administration, c'est-à-dire à faire en sorte que celle-ci fonctionne de manière transparente, équitable, impartiale et dans le respect de l'intérêt général ; en même temps, l'article a pour but de préserver la confiance des citoyens en leur administration et de protéger les

fonctionnaires eux-mêmes vis-à-vis des manœuvres dont ils pourraient être la cible. La définition de la corruption active donnée par l'article 2 s'inspire des définitions nationales et internationales de la corruption¹. Il sera ici intéressant de voir quelle définition le législateur français a retenu aussi bien pour la corruption active que pour la corruption passive.

2) La transposition en droit français

Pour nous enquérir de la transposition en droit français des conventions permettant de lutter contre la corruption dans l'Union européenne, nous garderons le même schéma en distinguant entre la corruption passive (a) et la corruption active (b).

a) La corruption passive

L'article 435-1 du code pénal incrimine « *le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public, dans un État étranger ou au sein d'une organisation internationale publique, de solliciter ou d'agréer, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques, pour elle-même ou pour autrui, pour accomplir ou avoir accompli, pour s'abstenir ou s'être abstenue d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat* ». Cette formulation reprend presque à l'identique l'article 432-11 du Code pénal.

Le fait de « solliciter » est une offre de pacte de corruption par l'agent public étranger ou international. La suite de cette offre est indifférente, ce qui rend l'infraction formelle et montre que la sollicitation est une tentative de corruption passive érigée en délit consommé pour optimiser la répression. Très classiquement, la sollicitation peut émaner du corrompu ou d'une autre personne agissant pour lui, le texte utilisant à cet égard l'expression « directement ou indirectement »².

Le fait d'« agréer »³ est la conclusion par le corrompu du pacte de corruption, celui-ci acceptant alors l'offre de son partenaire qui est le corrupteur. L'infraction n'en demeure pas moins formelle car ses suites sont indifférentes.

Que le corrompu réponde aux attentes du corrupteur ou non, le délit est consommé par ce seul comportement que représente l'acquiescement. Et, ici à nouveau, l'acceptation du corrompu peut émaner de lui ou d'un tiers agissant pour son compte, les mots « directement ou indirectement » étant communs aux deux formes alternatives de l'élément matériel du délit. Qu'en est-il de la corruption active ?

¹ Rapport explicatif de la Convention pénale sur la corruption, Strasbourg, 27 janv. 1999, n°32 p. 8

² W. JEANDIDIER, Corruption et trafic d'influence, Paris, Dalloz, 2019, n°28 p. 25.

³ *Ibid.*, n°31 p. 26.

b) La corruption active

L'article 435-3 du code pénal, en son premier alinéa, incrimine « *le fait, par quiconque, de proposer, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, à une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public dans un État étranger ou au sein d'une organisation internationale publique, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques, pour elle-même ou pour autrui, pour qu'elle accomplisse ou s'abstienne d'accomplir, ou parce qu'elle a accompli ou s'est abstenue d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat, ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat* ».

Et dans son second alinéa, le même article vise « *le fait, par quiconque, de céder à une personne visée au premier alinéa qui sollicite, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques, pour elle-même ou pour autrui, pour accomplir ou avoir accompli, pour s'abstenir ou s'être abstenue d'accomplir un acte visé audit alinéa* ».

Le fait de « proposer »¹ consiste en une offre de pacte de corruption de la part du corrupteur qui prend, dans ce cas de figure, l'initiative. La proposition consommant l'infraction, celle-ci est formelle et ses suites importent peu. Il s'agit donc en réalité d'une tentative de corruption érigée en délit complet.

La proposition peut être faite « directement ou indirectement » ; dans ce dernier cas, le corrupteur passant par le canal d'une tierce personne qui devient coauteur, voire complice de l'infraction. Le fait par le corrupteur de « céder » à l'agent public étranger ou international qui vient le solliciter, consiste en l'acceptation d'une offre de pacte de corruption², donc en la conclusion du pacte de corruption par le corrupteur. Il reste maintenant, après avoir exposé le délit de corruption, à déterminer son champ d'application.

B) Le champ d'application de la corruption dans l'Union européenne

La question de la détermination du champ d'application du délit de corruption requiert à la fois la recherche des auteurs de l'infraction (1) et de la compétence à l'égard de cette infraction (2).

1) Les auteurs de l'infraction.

L'article premier de la Convention 1997 se réfère pour rechercher l'auteur de l'infraction à la qualité de fonctionnaire. L'expression « fonctionnaire » désigne tout fonctionnaire tant communautaire que national, y compris tout fonctionnaire national d'un autre État membre³. Cet article poursuit en apportant des précisions sur ce que

¹ W. JEANDIDIER, *op.cit.*, p. 70.

² *Ibid.*, n°139 p. 72.

³ Article 1 a) de la convention de 1997.



constitue un « fonctionnaire communautaire »¹. Ce dernier désigne, d'une part, toute personne qui a la qualité de fonctionnaire ou d'agent engagé par contrat au sens du statut des fonctionnaires des Communautés européennes ou du régime applicable aux autres agents des Communautés européennes, et d'autre part, toute personne mise à la disposition des Communautés européennes par les États membres ou par tout organisme public ou privé, qui exerce des fonctions équivalentes à celles qu'exercent les fonctionnaires ou autres agents des Communautés européennes.

Enfin l'article premier, apporte des clarifications sur l'expression « fonctionnaire national »². Il doit être interprétée par référence à la définition de « fonctionnaire » ou d'« officier public » dans le droit national de l'État membre où la personne en question présente cette qualité aux fins de l'application du droit pénal de cet État membre. Néanmoins, si des poursuites impliquant un fonctionnaire d'un État membre sont engagées par un autre État membre, ce dernier n'est tenu d'appliquer la définition de « fonctionnaire national » que dans la mesure où celle-ci est compatible avec son droit national.

En ce qui concerne la Convention pénale sur la corruption de 1999, elle retient une autre terminologie et privilégie l'expression d'agent public³. En effet, l'expression « agent public » est interprétée par référence à la définition de « fonctionnaire », « officier public », « maire », « ministre » ou « juge » dans le droit national de l'État dans lequel la personne en question exerce cette fonction et telle qu'elle est appliquée dans son droit pénal. Par juge, il faut entendre les membres du ministère public et les personnes exerçant des fonctions judiciaires⁴.

Dans le cas de poursuites impliquant un agent public d'un autre État, l'État qui poursuit ne peut appliquer la définition d'agent public que dans la mesure où cette définition est compatible avec son droit national⁵. Enfin, la convention de 1999 prend en considération la personne morale. La personne morale s'entend de toute entité ayant ce statut en vertu du droit national applicable, exception faite des États ou des autres entités publiques dans l'exercice de leurs prérogatives de puissance publique et des organisations internationales publiques⁶.

Il faut retenir les deux conventions s'adressent tant aux fonctionnaires communautaires qu'à ceux des États membres, y compris aux fonctionnaires nationaux d'un autre État membre.

¹ Article 1 b) de la convention de 1997.

² Article 1 c) de la convention de 1997.

³ Article 1 a) de la Convention pénale sur la corruption de 1999.

⁴ Article 1 b) de la Convention pénale sur la corruption de 1999.

⁵ Article 1 c) de la Convention pénale sur la corruption de 1999.

⁶ Article 1 d) de la Convention pénale sur la corruption de 1999.



Il est intéressant de noter qu'au regard de ces conventions la définition de fonctionnaire national doit être celle retenue par le droit pénal des Etats membres¹. Nous venons de voir quelles sont les personnes susceptibles de tomber sous le coup de l'infraction de corruption, il reste à traiter de la question de la compétence.

2) La compétence

En vertu de l'article 7 § 1 de la convention de 1997, chaque Etat membre prend les mesures nécessaires pour établir sa compétence à l'égard des infractions qu'il a instituées. Il est compétent lorsque l'infraction est commise, en tout ou en partie, sur son territoire², l'auteur de l'infraction est un de ses ressortissants ou un de ses fonctionnaires³, ou encore lorsque l'infraction est commise à l'encontre des personnes visées à l'article 1er ou d'un des membres des institutions des Communautés européennes visées à l'article 4 paragraphe 1, qui est en même temps un de ses ressortissants⁴ et enfin lorsque l'auteur de l'infraction est un fonctionnaire communautaire au service d'une institution des Communautés européennes ou d'un organisme créé conformément aux traités instituant les Communautés européennes et ayant son siège dans l'Etat membre concerné⁵.

Selon le paragraphe 2 de cet article, tout Etat membre peut déclarer, lors de la notification prévue à l'article 13 paragraphe 2, qu'il n'applique pas, ou n'applique que dans des cas où dans des conditions spécifiques, une ou plusieurs des règles de compétence énoncées au paragraphe 1 points b), c) et d).

La convention pénale sur la corruption de 1999 reprend presque les mêmes règles de compétence. Les textes prévoient que chaque Etat membre doit établir sa compétence dans les cas où la corruption a été commise en tout ou partie sur son territoire, dans celui où un fonctionnaire communautaire se trouvant sur son territoire participe à la corruption et dans le cas où la corruption est commise par un de ses ressortissants ou un de ses fonctionnaires.

Cependant, la France, conformément à la possibilité que laissent les textes, déposera, concernant des actes de corruption commis par un ressortissant français à l'étranger, une déclaration reprenant les conditions d'engagement des poursuites posées aux articles 113-6 et 113-8 code pénal.

Ce florilège de textes ne suffit *a priori* pas à lutter efficacement contre la corruption, c'est la raison pour laquelle, il a été nécessaire, par le truchement de nouvelles techniques et procédures de renforcer les moyens existants.

¹ D. JEAN-PIERRE, La lutte contre la corruption des fonctionnaires et agents publics ; commentaire des dernières conventions internationales ratifiées par la France, *op. cit.*, p. 307.

² Article 7 § 1 a) de la Convention du 26 mai 1997.

³ Article 7 § 1 b) de la Convention du 26 mai 1997.

⁴ Article 7 § 1 c) de la Convention du 26 mai 1997.

⁵ Article 7 § 1 d) de la Convention du 26 mai 1997.



II) Le renforcement de la lutte contre la corruption

La lutte contre la corruption dans l'Union européenne a été renforcée à un double titre. Elle l'a été par la création du parquet européen (A) et par le recours aux acteurs privés (B).

A) Le renforcement par la création du parquet européen

Le règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 a permis la création du Parquet européen dans la mise en œuvre de la coopération renforcée. Il convient de voir quel est le fonctionnement de ce parquet européen (1) avant de traiter du renvoi par ce règlement, à l'application de la directive (UE) 2017/1371 du parlement européen et du conseil du 5 juillet 2017 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal (2).

1) Le fonctionnement du parquet européen

Il est important de relever tout d'abord l'indépendance du parquet européen¹ et son obligation de reddition des comptes. Selon l'Article 6 § 1 du règlement le Parquet européen est indépendant.

En effet, le chef du Parquet européen, ses adjoints, les procureurs européens, les procureurs européens délégués, le directeur administratif ainsi que le personnel du Parquet européen, dans l'exercice des fonctions qui leur sont dévolues par le présent règlement, agissent dans l'intérêt de l'Union dans son ensemble, au sens de la législation, et ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucune personne extérieure au Parquet européen, d'aucun État membre de l'Union européenne, ou d'aucune institution, d'aucun organe ou organisme de l'Union.

Les États membres de l'Union européenne et les institutions, organes et organismes de l'Union respectent l'indépendance du Parquet européen et ne cherchent pas à l'influencer dans l'exercice de ses missions. Le § 2 de l'article 6 du règlement précise que le Parquet européen rend compte de ses activités générales au Parlement européen, au Conseil et à la Commission et publie des rapports annuels conformément à l'article 7.

En ce qui concerne la compétence du parquet européen, elle est en premier lieu matérielle, en vertu de l'article 22 du règlement. Le Parquet européen est compétent à l'égard des infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union qui sont prévues par la directive (UE) 2017/1371, mise en œuvre en droit interne, indépendamment de la question de savoir si le même comportement délictueux pourrait être classé comme un autre type d'infraction en droit interne.

En ce qui concerne les infractions visées à l'article 3, paragraphe 2, point d), de la directive (UE) 2017/1371, mise en œuvre en droit interne, le Parquet européen est compétent uniquement lorsque les actes ou omissions intentionnels définis dans cette

¹ V. P. DUFOURQ, Précisions sur le nouveau parquet européen, D. act., 20 juin 2017.



disposition ont un lien avec le territoire de deux États membres ou plus et entraînent un préjudice d'un montant total d'au moins 10 000 000 EUR¹.

Ensuite, le Parquet européen est également compétent à l'égard des infractions relatives à la participation à une organisation criminelle telles qu'elles sont définies dans la décision-cadre 2008/841/JAI, mise en œuvre en droit interne, si les activités criminelles d'une telle organisation consistent essentiellement à commettre une infraction visée au paragraphe 1².

Le Parquet européen est également compétent à l'égard de toute autre infraction pénale indissociablement liée à un comportement délictueux relevant du champ d'application du paragraphe 1 du présent article. La compétence à l'égard de telles infractions pénales ne peut être exercée que conformément à l'article 25, paragraphe 3³. En tout état de cause, le Parquet européen n'est pas compétent à l'égard des infractions pénales portant sur les impôts nationaux directs, y compris les infractions qui y sont indissociablement liées. Le présent règlement n'a pas d'incidence sur la structure ni sur le fonctionnement des administrations fiscales des États membres⁴.

En second lieu, en vertu de l'article 23 du règlement, la compétence du Parquet européen est territoriale et personnelle. Le Parquet européen est compétent à l'égard des infractions visées à l'article 22, lorsque ces infractions ont été commises en totalité ou en partie sur le territoire d'un ou de plusieurs États membres⁵ ou encore par un ressortissant d'un État membre, pour autant qu'un État membre soit compétent à l'égard de ces infractions lorsqu'elles sont commises en dehors de son territoire⁶ ; ou enfin lorsqu'elles ont été commises en dehors des territoires visés au point a) par une personne qui, au moment de l'infraction, était soumise au statut des fonctionnaires ou au régime applicable aux autres agents, pour autant qu'un État membre soit compétent à l'égard de ces infractions lorsqu'elles sont commises en dehors de son territoire⁷.

Selon l'article 25 § 1 du règlement, le Parquet européen exerce sa compétence soit en ouvrant une enquête en vertu de l'article 26, soit en décidant d'utiliser son droit d'évocation en vertu de l'article 27.

Si le Parquet européen décide d'exercer sa compétence, les autorités nationales compétentes s'abstiennent d'exercer la leur à l'égard du même comportement délictueux. Lors de l'exercice de sa compétence, le Parquet européen effectue un renvoi à la directive (UE) 2017/1371 du parlement européen et du conseil du 5 juillet

¹ Article 22 § 1 du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017.

² Article 22 § 2 du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017.

³ Article 22 § 3 du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017.

⁴ Article 22 § 4 du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017.

⁵ Article 23 a) du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017.

⁶ Article 23 b) du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017.

⁷ Article 23 c) du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017.



2017 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal (« Directive PIF »).

2) L'application de la directive de 2017/1371

L'Article 4 du règlement prévoit que le Parquet européen est compétent pour rechercher, poursuivre et renvoyer en jugement les auteurs et complices des infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union qui sont prévues par la directive (UE) 2017/1371 et déterminées par le présent règlement. À cet égard, le Parquet européen diligente des enquêtes, effectue des actes de poursuite et exerce l'action publique devant les juridictions compétentes des États membres jusqu'à ce que l'affaire ait été définitivement jugée.

Parmi les infractions qu'elle réprime, la directive a prévu des dispositions sur la corruption passive et active de la même manière que dans les deux conventions susmentionnées¹. C'est dans son article 4 que la directive qualifie pénalement les infractions de corruption. En effet, les États membres prennent les mesures nécessaires pour que la corruption passive et la corruption active, lorsqu'elles sont intentionnelles, constituent des infractions pénales.

Aux fins de la présente directive, on entend par «corruption passive», le fait, pour un agent public, directement ou par interposition de tiers, de solliciter ou de recevoir des avantages, de quelque nature que ce soit, pour lui-même ou pour un tiers, ou d'en accepter la promesse, pour accomplir ou ne pas accomplir un acte relevant de sa fonction ou un acte dans l'exercice de sa fonction qui porte atteinte ou est susceptible de porter atteinte aux intérêts financiers de l'Union².

Aux fins de la présente directive, on entend par «corruption active», le fait, pour quiconque, de promettre, de proposer, ou de donner, directement ou par l'intermédiaire de tiers, un avantage, de quelque nature que ce soit, à un agent public, pour lui-même ou pour un tiers, pour que cet agent public accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte relevant de sa fonction ou un acte dans l'exercice de sa fonction qui porte atteinte ou est susceptible de porter atteinte aux intérêts financiers de l'Union³. En ce qui concerne le champ d'application personnel⁴, il faut se référer à l'article 4 § 4 de la directive pour comprendre ce qu'on entend par « agent public ».

¹ Article 4 § 2 de la directive (UE) 2017/1371 du parlement européen et du conseil du 5 juillet 2017 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal.

² Article 4 § 2 a) de la même directive.

³ Article 4 § 2 a) de la même directive.

⁴ Article 4 § 4 de la même directive : a) un agent de l'Union ou un agent national, y compris tout agent national d'un autre État membre et tout agent national d'un pays tiers; i) par «agent de l'Union», on entend une personne qui est: — fonctionnaire ou autre agent engagé par contrat par l'Union au sens du statut des fonctionnaires de l'Union européenne et du régime applicable aux autres agents de l'Union européenne fixé par le règlement (CEE, Euratom, CECA) no 259/68 du Conseil (1) (ci-après dénommé «statut»), ou — détachée auprès de l'Union par un État membre ou



Conformément à la directive, l'article 1^{er} de l'ordonnance supprime la condition de réciprocité d'infraction, la subordination des poursuites à une plainte préalable de la victime ou une dénonciation officielle de l'État dans lequel les faits ont été commis¹ et la condition de constatation de l'infraction par une décision définitive de la juridiction étrangère jusqu'ici nécessaire pour poursuivre le complice situé en France d'une infraction commise à l'étranger².

Face à l'insuffisance du délai de prescription³, l'article 12 de la « directive PIF » invite les États membres à prendre les mesures nécessaires pour prévoir un délai de prescription permettant que l'enquête, les poursuites, le jugement et la décision judiciaire sur les infractions de corruption puissent intervenir pendant une période suffisamment longue après que ces infractions pénales ont été commises, afin de lutter contre ces infractions pénales de façon efficace. Le paragraphe 2 de l'article 12 fixe même, pour les infractions passibles d'une peine maximale d'au moins quatre ans d'emprisonnement, un seuil de 5 ans.

Le législateur français n'a pas encore transposé sur ce point la « directive PIF ». Existe-t-il d'autres moyens pour lutter efficacement contre la corruption ? C'est ce qu'il de voir maintenant.

B) La privatisation de la lutte contre la corruption

On entend par privatisation de la lutte contre la corruption le recours aux acteurs privés pour la rendre plus efficace. Il faut retenir en l'espèce la question de la protection des lanceurs d'alerte (1), et dans une démarche prospective traiter de

par tout organisme public ou privé et qui y exerce des fonctions équivalentes à celles qu'exercent les fonctionnaires ou autres agents de l'Union. Sans préjudice des dispositions sur les privilèges et immunités figurant dans les protocoles nos 3 et 7, sont assimilés aux fonctionnaires de l'Union les membres des institutions, organes et organismes de l'Union créés conformément aux traités, ainsi que le personnel de ces derniers, pour autant que le statut ne s'applique pas à leur égard; ii) les termes «agent national» s'entendent par référence à la définition du «fonctionnaire» ou de l'«agent public» dans le droit national de l'État membre ou du pays tiers dans lequel la personne en question exerce ses fonctions. Néanmoins, lorsqu'il s'agit de poursuites impliquant un agent national d'un État membre ou un agent d'un pays tiers et engagées par un autre État membre, ce dernier n'est tenu d'appliquer la définition d'«agent national» que dans la mesure où celle-ci est compatible avec son droit national. Les termes «agent national» incluent toute personne exerçant une fonction exécutive, administrative ou juridictionnelle au niveau national, régional ou local. Toute personne exerçant des fonctions législatives au niveau national, régional ou local est assimilée aux agents nationaux; b) toute autre personne investie d'une fonction de service public touchant à la gestion des intérêts financiers de l'Union ou comportant des décisions relatives à ceux-ci dans les États membres ou dans des pays tiers et qui exerce une telle fonction.

¹ B. TELLIER, L'insatisfaisante transposition de la « directive PIF » par l'ordonnance n°2019-963 du 18 septembre 2019, JCP G n°43, 21 octobre 2019, doctr. 1098, n°7.

² Ordonnance n°2019-963 du 18 septembre 2019, Lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne au moyen du droit pénal, JCP E, n°39, act. 615.

³ Pour une étude détaillée, V. J. LELIEUR, La prescription des infractions de corruption, D. 2008, p. 1076.



possibilité de prévoir au niveau européen la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (2).

1) La question de la protection des lanceurs d'alerte

Très récemment, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne ont émis une directive sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union¹. Elle vise à protéger ce que l'on appelle communément les « lanceurs d'alerte », terme que la directive utilise par ailleurs. Le législateur européen n'intervient que tardivement, puisque le droit français avait déjà prévu dans deux lois un statut à ces « lanceurs d'alerte »². Toutefois, le champ d'application de la directive est beaucoup plus large³ et permet notamment de protéger la personne qui signale une violation du droit de l'Union européenne en matière de corruption.

En effet, la directive dans son objet, soulève d'emblée le souci de vouloir renforcer l'application du droit, en établissant des normes minimales communes assurant un niveau de protection élevé pour les lanceurs d'alertes⁴. Elle précise, parmi les violations, celles portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union visés à l'article 325 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne⁵, formulation figurant dans la directive incriminant la fraude et la corruption⁶. Nous pouvons de ce fait déduire la protection des lanceurs d'alertes est assuré en ce qui concerne la corruption passive et active d'agent public.

La directive bénéficie également d'un large champ d'application personnel⁷. Elle s'applique en effet, aux auteurs de signalement travaillant dans le secteur privé ou public, mais aussi aux auteurs de signalement lorsqu'ils signalent ou divulguent publiquement des informations sur des violations obtenues lors d'une relation de travail même si elle a pris fin. La directive s'applique également aux facilitateurs et aux tiers qui sont en lien avec les auteurs de signalement.

La protection des lanceurs d'alerte est soumise à conditions⁸. Sans être exhaustif, les auteurs de signalement doivent notamment avoir eu des motifs

¹ DIRECTIVE (UE) 2019/1937 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union.

² V. F. STAZIAK, la privatisation de la lutte contre la corruption, Dr. pén. Juin 2019 dossier 2 ; L. D'ambrosio, L'implication des acteurs privés dans la lutte contre la corruption : un bilan en demi-teinte de la loi Sapin 2, RSC 2019, p. 205.

³ Article 2 de la directive (UE) 2019/1937 : cet article vise de nombreux domaines dont les marchés publics, la protection des consommateurs ou encore la protection de la vie privée.

⁴ Article premier de la directive (UE) 2019/1937.

⁵ Article 2 § 1 b) de la directive (UE) 2019/1937. L'article 325 du Traité de sur le fonctionnement de l'Union européenne renvoyant à la fraude.

⁶ V. supra, p...

⁷ Article 4 de la directive (UE) 2019/1937.

⁸ Article 6 de la directive (UE) 2019/1937.



raisonnables de croire que les informations signalées sur les violations étaient véridiques au moment du signalement.

La directive prévoit un devoir de confidentialité que les États membres doivent faire respecter¹. Ainsi, ils veillent à ce que l'identité de l'auteur de signalement ne soit pas divulguée sans le consentement exprès de celui-ci à toute personne autre que les membres du personnel autorisés compétents pour recevoir des signalements ou pour en assurer le suivi. Ce devoir de confidentialité participe à la protection des lanceurs d'alerte.

Au titre des mesures de protection dont va bénéficier le lanceur d'alerte, il convient de relever l'interdiction de représailles². Toute forme de représailles est interdite, autrement dit, même la menace ou la tentative sont interdites. Par exemple, le lanceur d'alerte ne peut être mis à pied, suspendu ou licencié pas plus qu'il ne peut être rétrogradé, ou se voir refuser une promotion. On ne peut pas non plus lui refuser son droit à la formation ou l'intimider ou le harceler.

Les lanceurs d'alerte doivent en outre être soutenus³. Cela signifie qu'ils peuvent bénéficier d'informations, de conseils indépendants ou encore d'une assistance juridique. Autant de mesures qui permettent de renforcer la lutte contre la corruption par l'intermédiaire des lanceurs d'alerte. Au même titre que pour les lanceurs d'alerte, il est possible d'imaginer que le droit français a précédé le droit de l'union européenne en matière de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité.

2) Une comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité européenne ?

À notre connaissance, les méthodes de privatisation de lutte contre la corruption ou encore d'autres délits n'ont pas encore fait l'objet de texte au niveau européen. Il reste que, de la même manière que pour les lanceurs d'alerte, il est possible d'imaginer, pour lutter plus efficacement contre la corruption transnationales, un système prévu dans un texte communautaire qui prévoirait des mesures similaires à la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité ou la possibilité de réduction de peine privative de liberté pour le cas des repentis⁴.

En effet, le délit de corruption étant caractérisé par une certaine complexité. Il est en outre marqué par un niveau élevé de sanction, d'où l'extrême difficulté de recourir aux modes alternatifs de poursuites⁵, qui correspondent plus aux délits sanctionnés par des moindres peines. Il n'en demeure pas moins, eu égard aux

¹ Article 16 § 1 de la directive (UE) 2019/1937.

² Article 19 de la directive (UE) 2019/1937.

³ Article 20 de la directive (UE) 2019/1937.

⁴ V. F. STAZIAK, *op. cit.* n°17s.

⁵ J.-B. PERRIER, *Transaction pénale et corruption : entre pragmatisme et dogmatisme* : D. 2016, p. 1318.



difficultés pratiques rencontrées par les autorités judiciaires pour poursuivre les personnes coupables de corruption, que le recours aux procédures de type transactionnel ont été promues par le législateur français. La comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité a ainsi été élargie à tous les délits¹.

La législation française avait bien précédé le droit de l'Union européenne en ce qui concerne la protection des lanceurs d'alerte. Pourquoi la lutte contre la corruption ne pourrait-elle pas, au niveau européen s'enrichir d'un nouvel instrument juridique qui permette de recourir à ces modes alternatifs de poursuite ou encore de rendre possible les réductions de peines privatives de liberté pour les repentis.

Cela serait donner du sens à la construction européenne, l'écueil de la difficulté pratique étant le même pour les droits nationaux. L'avenir nous informera si le législateur européen prendra ou non cette direction.

CONCLUSION

En définitive, il convient de retenir que le nombre ne fait pas la qualité. En effet, malgré pléthore de texte, la lutte contre la corruption dans l'Union européenne n'est pas encore atteint un haut degré d'efficacité. Il est encore trop tôt pour dire si les nouveaux instruments juridiques européens vont permettre d'améliorer cette lutte. La création du Parquet européen semble être une excellente chose pour faciliter l'instruction d'une infraction au niveau européen.

La technique des lanceurs d'alerte contribuera aussi certainement à pallier les carences en termes de détection des infractions de corruption. La directive sur les lanceurs d'alerte vient juste d'être édictée, il convient de patienter encore pour voir les effets réels en faveur de la lutte contre la corruption.

Espérons aussi, qu'au niveau européen, on puisse prévoir des mécanismes similaires à ceux existants en droit français tels que la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité.

Bibliographie:

Ouvrages :

- JEANDIDIER (W.), Corruption et trafic d'influence, Paris, Dalloz, 2019.
- JEANDIDIER (W.), Droit pénal des affaires, Précis Dalloz, 2005.
- LARGUIER (J.) et CONTE (Ph.), Droit pénal des affaires, 11^e éd. Armand Colin, 2004.
- PRADEL (J.), Droit pénal spécial : droit commun, droit des affaires, 7^e éd. Cujas, 2017.

¹ V. F. STAZIAK, *op. cit.* n°18.



Articles :

- **CARTIER (M.-E.) et MAURO (C.)**, La loi relative à la lutte contre la corruption des fonctionnaires étrangers : RSC 2000, p. 737 s.
- **D'AMBROSIO (L.)**, L'implication des acteurs privés dans la lutte contre la corruption : un bilan en demi-teinte de la loi Sapin 2, RSC 2019, p. 205.
- **DUFOURQ (P.)**, Précisions sur le nouveau parquet européen, D. act., 20 juin 2017.
- **JEANDIDIER (W.)**, Du délit de corruption et des défauts qui l'affectent : JCP G 2002, I, 166, n°3.
- **JEAN-PIERRE (D.)**, La lutte contre la corruption des fonctionnaires et agents publics ; commentaire des dernières conventions internationales ratifiées par la France : D. 2000, chron. p. 307 s.
- **LELIEUR (J.) et PIETH (M.)**, Dix ans d'application de la convention OCDE contre la corruption transnationale : D. 2008, dossier p. 1090.
- **LELIEUR (J.)**, La prescription des infractions de corruption, D. 2008, p. 1076.
- **MOULETTE (P.)**, Le rôle de l'OCDE dans la lutte contre la corruption : AJ pénal 2013, p. 82.
- **PERRIER (J.-B.)**, Transaction pénale et corruption : entre pragmatisme et dogmatisme : D. 2016, p. 1318.
- **SEGONDS (M.)**, L'internationalisation de l'incrimination de corruption : Dr. pén. 2006, étude 29.
- **STAZIAK (F.)**, la privatisation de la lutte contre la corruption, Dr. pén. Juin 2019 dossier 2.
- **TELLIER (B.)**, L'insatisfaisante transposition de la « directive PIF » par l'ordonnance n°2019-963 du 18 septembre 2019,