

PATRIOTS

FOR **EUROPE FOUNDATION**

Démocratie et
état de droit au sein
de l'Union européenne :
le cadre anticorruption



PATRIOTS

FOR EUROPE FOUNDATION

Étude publiée par la *Patriots for Europe Foundation* en 2024.
Patriots for Europe Foundation est partiellement financée par le
Parlement européen et a la seule responsabilité de ce contenu.
Cette publication n'est pas destinée à la vente.

SOMMAIRE

INTRODUCTION

1. RAPPORT SUR L'ÉTAT DE DROIT 2023 : DES MESURES SUPPLÉMENTAIRES NÉCESSAIRES

- 1.1 Acceptabilité de la corruption
- 1.2 Généralisation de la corruption
- 1.3 Généralisation de la corruption dans différents secteurs de la société
- 1.4 La corruption dans les institutions publiques
- 1.5 Corruption et utilisation de relations
- 1.6 Contact avec les institutions et incidence de la corruption
- 1.7 Dénonciation de corruption
- 1.8 Principales conclusions de l'Eurobaromètre spécial 534

2. LE CADRE JURIDIQUE EXISTANT AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE

3. LA PROPOSITION DE L'UE POUR UNE NOUVELLE DIRECTIVE UE SUR LA LUTTE ANTICORRUPTION

- 3.1 Principaux défis et lacunes dans l'application de la loi à l'échelle nationale
- 3.2 Autres problèmes et défis potentiels liés à la proposition

4. MESURES ANTICORRUPTION AU SEIN DE L'UE

- 4.1 Meilleure réglementation au niveau européen des activités des groupes d'intérêts agissant pour le compte de pays tiers
- 4.2 Responsabilité pénale des entreprises dans la pratique – les entreprises tenues pour responsables
- 4.3 Sanctions proposées en cas de violation et en quoi elles seront différentes du système actuel au sein de l'UE

CONCLUSION

SOURCES

INTRODUCTION

« La corruption est l'une des plus grandes menaces pour nos communautés, pour nos institutions nationales et européennes. Elle mine la démocratie, sape la confiance dans les institutions publiques et prive nos citoyens des opportunités et des services qu'ils méritent. Nous voulons une Europe sans corruption qui s'attaque à ce phénomène à tous les niveaux. Enfin, nous disposerons de règles harmonisées qui nous permettront de lutter efficacement contre la corruption. » Citation de la rapporteur Ramona Strugariu (Renew, RO), (PE, 2024).

L'état de droit est une valeur fondamentale de l'Union européenne (UE) et est explicitement reconnu dans l'article 2 du traité sur l'Union européenne. Il sert également de principe directeur pour les actions extérieures de l'UE, comme le prévoit l'article 21 du Traité. Le lien étroit entre l'état de droit et la lutte anticorruption a été souligné dans le premier rapport de l'UE sur l'état de droit daté de 2020, dans lequel l'UE a identifié les quatre piliers principaux constituant le cadre de l'état de droit : le système judiciaire, les mesures de lutte anticorruption, le pluralisme des médias, et des garde-fous institutionnels.

La corruption représente une grave menace pour la société, la démocratie, l'économie et les individus. En affaiblissant les institutions, elle amenuise leur crédibilité et leur capacité à fournir des

services publics de manière efficace. La corruption fausse le fonctionnement du marché, détériore la qualité de vie et favorise la croissance du crime organisé, du terrorisme et d'autres menaces à la sécurité. Bien que cela ait des répercussions sur les pays du monde entier, quelle que soit leur taille ou leur richesse, ses effets sont particulièrement néfastes dans les régions en développement. La corruption érode l'efficacité des dépenses publiques, creuse les inégalités sociales et coûte à l'économie européenne environ **120 milliards d'euros par an**. Ses répercussions sapent les efforts déployés à l'échelle mondiale pour parvenir à une bonne gouvernance, à la prospérité économique et aux Objectifs de développement durable des Nations unies (CE – Communiqué de presse, 2023).

L'état de droit a toujours été mis en avant comme une priorité essentielle dans les grandes orientations politiques de l'UE, tels que le **Programme pour le changement de 2011** et le **Consensus pour le développement de 2017**. Dans ces documents, l'UE réaffirme son engagement à défendre et à promouvoir l'état de droit, tant au niveau national que dans le cadre de sa politique étrangère. L'accent mis sur l'état de droit et, par extension, sur la lutte anticorruption, se reflète dans les engagements extérieurs et intérieurs de l'UE. Cependant, dans le climat mondial actuel, marqué par la montée de l'autoritarisme, la réduction de l'espace civique et l'influence croissante du populisme, la promotion de l'état de droit et des initiatives de lutte anticorruption est devenue de plus en plus complexe.

Pour s'adapter, la stratégie globale de l'UE en matière de politique étrangère et de sécurité commune de 2016 a introduit le concept de « pragmatisme de principe », reconnaissant la nécessité d'équilibrer ses objectifs idéalistes avec une approche pratique des défis internationaux actuels. Cela soulève des questions sur l'efficacité des efforts déployés par l'UE pour promouvoir l'état de droit et la lutte anticorruption, tant à l'étranger qu'en interne. Pour évaluer son impact, l'UE a commandé une évaluation externe de son soutien à l'état de droit et à la lutte contre la corruption dans les pays partenaires de 2010 à 2021. Cette évaluation a adopté une perspective plus large, en examinant l'assistance aux principales institutions étatiques, aux organisations de la société civile et l'application plus large des principes de l'état de droit au-delà des mesures de justice et de lutte anticorruption.

La pression exercée par les députés européens en faveur de mesures et de sanctions plus strictes à l'échelle de l'UE est en grande partie motivée par les retombées du **scandale du « Qatargate »**. Ce scandale de corruption très médiatisé, qui a éclaté fin 2022, a impliqué plusieurs députés européens et impliquait d'importantes sommes d'argent qui auraient été utilisées par des pays tiers comme le Qatar et le Maroc pour influencer l'élaboration des politiques européennes. Des personnalités importantes ont été arrêtées et de fortes sommes d'argent ont été saisies dans le cadre d'enquêtes menées dans plusieurs pays. Ce scandale a révélé les vulnérabilités du cadre de lutte

anticorruption de l'UE et a accru les inquiétudes concernant l'influence étrangère et l'intégrité au sein des institutions de l'UE. En réponse, de nombreux députés européens plaident en faveur de mesures plus strictes pour accroître la transparence et la responsabilité dans les opérations parlementaires. Les propositions comprennent un contrôle renforcé des activités de lobbying, des règles plus strictes sur les conflits d'intérêts et des mesures visant à limiter les activités de lobbying des anciens députés européens. Les nouvelles règles imposeront également des obligations de divulgation financière plus strictes et des sanctions plus sévères en cas de violation des règles. Toutefois, la mise en œuvre de réformes globales s'est heurtée à une résistance interne, révélant des divisions sur l'ampleur des changements nécessaires et soulevant des questions sur la capacité du Parlement européen à lutter efficacement contre de telles fautes (Wax – Wheaton, 2023).

En janvier 2024, la Commission des libertés civiles du Parlement européen a approuvé un projet de mandat de négociation visant à renforcer les mesures de lutte anticorruption à tous les niveaux de l'UE. Cette proposition s'appuie sur la directive anticorruption existante de la Commission européenne, en élargissant le cadre législatif et en introduisant des règles plus strictes afin d'améliorer la transparence et la responsabilité à tous les niveaux de gouvernance. Le rapport, adopté par 63 voix pour, deux contre et deux abstentions, s'appuie sur le projet de la Commission européenne. Le mandat révisé

visé à soumettre les hauts fonctionnaires de l'UE, tels que les députés européens, les commissaires et le président du Conseil européen, à des réglementations de lutte anticorruption plus strictes. Ainsi les principaux décideurs seraient soumis à des normes de contrôle plus rigoureuses. Le mandat s'étendrait également aux cadres supérieurs des entreprises publiques, aux responsables militaires et aux représentants de haut rang des partis politiques, reflétant un effort visant à couvrir des secteurs plus larges où les risques de corruption sont répandus. Le projet propose des sanctions plus sévères pour la corruption, comme l'interdiction d'occuper des fonctions publiques et l'exclusion du financement public. Il introduit également des mesures visant à limiter les conflits d'intérêts, en exigeant des déclarations de patrimoine plus fréquentes et en imposant des sanctions en cas de non-respect. La proposition vise à réglementer les pratiques de « portes tournantes » en restreignant l'accès des fonctionnaires à des activités post-mandat dans le secteur privé qui pourraient conduire à des conflits d'intérêts.

Le mandat appelle à la création d'organismes indépendants dans les États membres de l'UE afin de mettre en œuvre des stratégies de lutte anticorruption et à la création **d'un coordinateur anticorruption de l'UE** afin d'encadrer ces efforts et d'établir un rapport annuel de l'UE sur ce sujet. Les principales dispositions de la proposition comprennent l'interdiction des programmes de citoyenneté contre investissement, une responsabilité plus stricte pour les personnes

morales et la limitation de l'utilisation des immunités aux fonctions officielles. En outre, elle vise à améliorer la transparence du financement politique et des marchés publics afin d'accroître le contrôle public. Cet ensemble complet de réformes refléterait les efforts continus de l'UE pour renforcer sa lutte contre la corruption, accroître la confiance du public et améliorer l'intégrité de ses institutions. Ces initiatives sont particulièrement importantes à la lumière des récents scandales qui ont mis en évidence les vulnérabilités des structures de gouvernance de l'UE, rendant d'autant plus urgente la mise en place de mesures anticorruption plus fortes et plus unifiées.

L'action continue du Parlement européen pour lutter contre la corruption marque une étape décisive vers le rétablissement de la confiance du public dans les institutions de l'UE. Les députés européens plaident en faveur de règles plus strictes et de sanctions plus sévères pour les pratiques de corruption, ciblant non seulement les fonctionnaires en général, mais également les hauts responsables de l'UE, tels que les députés, les commissaires et le président du Conseil européen. Cette initiative vise à renforcer la responsabilité et l'intégrité dans l'ensemble de la gouvernance de l'UE, démontrant ainsi l'engagement du Parlement en faveur de la transparence. Cet effort trouve un écho auprès du public, comme le montre **l'Eurobaromètre spécial 534** d'avril-mai 2023, qui indique que plus de 60 % des Européens considèrent la corruption comme inacceptable.

L'enquête révèle cependant également des chiffres préoccupants : 27 % des personnes interrogées trouvent acceptable de faire un don ou une faveur pour obtenir quelque chose d'une administration publique, tandis que 16 % estiment que donner de l'argent à cette fin est justifiable. En outre, près de 70 % des personnes interrogées pensent que la corruption est répandue dans leur propre pays. L'enquête Eurobaromètre révèle également d'importantes disparités régionales dans les attitudes à l'égard de la corruption au sein de l'UE. Au Luxembourg, 82 % des personnes interrogées considèrent la corruption comme inacceptable ; il s'agit du pourcentage le plus élevé de tous les États membres de l'UE, ce qui reflète une forte intolérance du public à l'égard des pratiques de corruption. À l'inverse, dans des pays comme la Slovaquie (38 %) et la Croatie (39 %), moins de quatre personnes sur dix partagent ce point de vue.

En réponse, le Parlement européen prévoit de renforcer les mesures anticorruption, en visant une réglementation plus stricte aux plus hauts niveaux. En introduisant ces règles renforcées, l'UE entend démontrer son engagement à réduire la corruption, à améliorer la transparence et à répondre aux préoccupations des citoyens européens concernant l'intégrité des institutions de l'UE. L'UE affirme que ces mesures sont conformes aux attentes du public et reflètent la détermination de l'UE à restaurer la crédibilité de ses systèmes de gouvernance. Pour respecter efficacement ses engagements, l'Union européenne est confrontée au double défi de combler le décalage de

perception entre ses États membres et de restaurer leur confiance dans les institutions de l'UE. La confiance du public dans l'UE a été ébranlée par les scandales de corruption persistants, suscitant des inquiétudes croissantes quant à la transparence et à l'intégrité de la gouvernance de l'UE. La méfiance n'est pas seulement alimentée par des cas spécifiques de mauvaise conduite, mais également par une idée plus répandue selon laquelle l'Union manque de moyens ou de volonté pour lutter efficacement contre la corruption. Selon les enquêtes Eurobaromètre, la prévalence de la corruption dans plusieurs pays de l'UE exacerbe encore ces inquiétudes, de nombreux citoyens ayant le sentiment que leurs institutions nationales et européennes ne s'attaquent pas correctement au problème. Outre ces défis externes, le Parlement européen lui-même est confronté à une lutte interne pour éradiquer efficacement les mauvaises conduites. Malgré la mise en œuvre de diverses initiatives, telles que l'adoption de directives anticorruption et l'imposition de règles plus strictes pour les hauts fonctionnaires de l'UE, le Parlement a souvent été critiqué pour son manque de mécanismes et de pouvoir de contrainte qui lui permettraient de demander des comptes à ses membres de manière efficace. Il est essentiel de renforcer les procédures internes et de mettre en place un système de contrôle plus rigoureux, car cela permettrait au Parlement européen de montrer l'exemple, de promouvoir la transparence et d'établir une norme pour le reste de l'UE. Afin de restaurer la confiance interne et externe, l'UE doit aller

au-delà de l'adoption de réformes politiques et démontrer activement son engagement à les appliquer. Il s'agit notamment de veiller à ce que les mesures anticorruption proposées soient effectivement mises en œuvre, à ce que des organismes de surveillance transparents et indépendants soient habilités et à ce que l'UE puisse répondre ouvertement aux préoccupations du public concernant les mauvais comportements. Pour rétablir la crédibilité de l'UE, il faudra une réelle volonté politique et une coordination entre les institutions de l'UE et les États membres, ainsi que des actions concrètes démontrant que l'UE est déterminée à protéger ses valeurs et à lutter contre la corruption à tous les niveaux.



Source : ECb – International Press Institute, 2024

1. RAPPORT SUR L'ÉTAT DE DROIT 2023 : DES MESURES SUPPLÉMENTAIRES NÉCESSAIRES

« Je voudrais attirer l'attention sur la corruption, sous tous ses visages. Qu'elle prenne le visage d'agents étrangers qui tentent d'influencer notre système politique. Ou celui de sociétés ou fondations écrans qui détournent des fonds publics. Nous devons également éradiquer la corruption chez nous. C'est pourquoi nous présenterons des mesures visant à mettre à jour notre cadre législatif de lutte contre la corruption. La corruption sape la confiance placée dans nos institutions. Nous devons donc la combattre avec toute la force du droit. » La Présidente Ursula von der Leyen, discours sur l'état de l'Union 2022 (CE 2023)

Le quatrième rapport annuel de la Commission européenne sur l'état de droit, publié en 2023, fournit un examen approfondi de l'état de droit au sein de l'Union européenne. Il offre une analyse complète des évolutions et des problèmes affectant les États membres de l'UE, basée sur quatre piliers clés : les systèmes judiciaires nationaux, les mesures de lutte anticorruption, le pluralisme des médias, et d'autres garde-fous institutionnels. Le rapport de cette année comprend à la fois un aperçu général et des chapitres détaillés spécifiques à chaque pays pour les 27 États membres, avec des recommandations adaptées à chacun d'entre eux. Le rapport vise à contrôler et à améliorer le respect des principes de l'état de droit, en abordant à la fois les défis systémiques et les progrès observés dans l'ensemble de l'UE. En

incluant des recommandations spécifiques, la Commission cherche à encourager les États membres à prendre des mesures concrètes pour remédier aux lacunes et à bâtir des institutions plus fortes qui défendent l'état de droit, luttent contre la corruption, soutiennent la liberté des médias et protègent les garde-fous démocratiques. Cette approche souligne l'engagement continu de l'UE à préserver ses valeurs fondamentales et à renforcer les normes de gouvernance dans l'ensemble du bloc (RECJ, 2023).

L'enquête Eurobaromètre Spécial 534 a été réalisée par Kantar Belgium à la demande de la Direction générale de la migration et des affaires intérieures (DG HOME) de la Commission européenne et coordonnée par la Direction générale de la communication de la Commission européenne. Cette enquête visait à évaluer les perceptions et les attitudes du public à l'égard de la corruption dans les États membres de l'UE. Elle offre des informations précieuses sur la manière dont les citoyens perçoivent la corruption, notamment leurs niveaux de tolérance aux pratiques de corruption et la mesure dans laquelle ils estiment que la corruption affecte leur vie quotidienne et leurs institutions nationales. Cette enquête s'inscrit dans le cadre des efforts plus vastes déployés par la Commission européenne pour comprendre et lutter contre la corruption dans le cadre de ses initiatives en faveur de l'état de droit. Dans l'Eurobaromètre spécial 534, il est indiqué que « la corruption est largement définie comme l'abus de pouvoir à des fins personnelles ». La corruption prend de nombreuses

formes, allant des pots-de-vin et du trafic d'influence à des formes moins évidentes comme le népotisme, les conflits d'intérêts ou les portes tournantes entre le secteur privé et le gouvernement. La corruption creuse les inégalités, érode la confiance des citoyens dans les institutions publiques, compromet la bonne gouvernance et la justice sociale et constitue une grave menace pour l'état de droit, la démocratie et les droits fondamentaux. En outre, cette situation compromet les objectifs du gouvernement qui visent à réduire les disparités de revenus et à améliorer la protection de l'environnement. La corruption a des conséquences graves et généralisées, notamment un ralentissement de la prospérité et de la croissance économique, en créant de l'incertitude pour les entreprises, en ralentissant les processus et en imposant des coûts supplémentaires. Cela nuit à l'Union européenne (UE) dans son ensemble en réduisant les niveaux d'investissement, en entravant le bon fonctionnement du marché intérieur et en réduisant les finances publiques » (ECa – Eurobaromètre, 2023 :5)

1.1 Acceptabilité de la corruption

L'enquête Eurobaromètre souligne qu'une majorité significative d'Européens estime que la corruption est inacceptable. Plus précisément, plus de 70 % des personnes interrogées trouvent indécent d'offrir un cadeau (72 %) ou d'accorder une faveur (72 %) pour obtenir des avantages de l'administration publique ou des services

publics. Plus important encore, 83 % rejettent l'idée d'offrir de l'argent à de telles fins. Ces données indiquent un large consensus à travers l'Europe sur le caractère inacceptable des comportements corrompus dans les relations avec les institutions publiques, reflétant un engagement public généralisé en faveur de normes éthiques dans les interactions gouvernementales (ECa – Eurobaromètre, 2023).

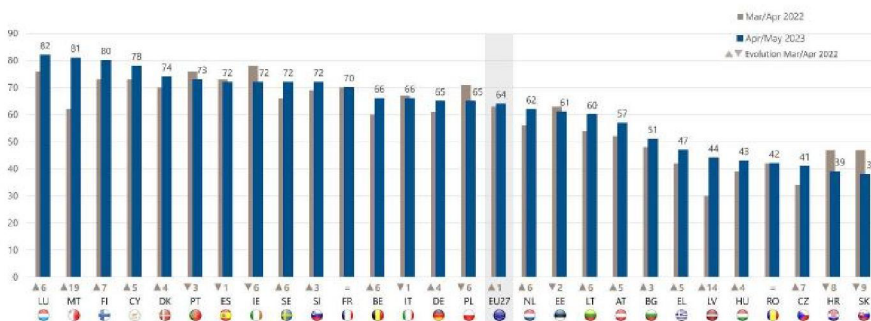


Source : ECb – Eurobaromètre, 2023

Les résultats de l'Eurobaromètre spécial montrent que les attitudes européennes à l'égard de l'utilisation de dons, de faveurs ou d'argent pour obtenir un avantage de l'administration ou des services publics évoluent légèrement vers le rejet de telles pratiques. Alors que 27 % des personnes interrogées estiment qu'il est acceptable d'offrir un cadeau, soit une légère baisse de 1 point depuis 2022, une nette majorité de 72 % (+1 point) considère cela comme n'étant « en aucun cas acceptable ». De même, 26 % trouvent acceptable de rendre service, tandis que 72 % trouvent cela indécent. Donner de l'argent est considéré comme moins acceptable, avec seulement 16 % des personnes interrogées l'approuvant et 83 % s'y opposant. L'opinion publique contre ces pratiques semble se durcir, même si les évolutions d'une année sur l'autre restent marginales. En outre, deux tiers (64 %)

des Européens interrogés considèrent la corruption comme un comportement inacceptable ; cette position est largement soutenue dans la plupart des pays de l'UE, en particulier au Luxembourg (82 %), à Malte (81 %) et en Finlande (80 %). Toutefois, la perception de la corruption varie, avec des niveaux de rejet plus faibles observés en Slovaquie (38 %) et en Croatie (39 %). L'enquête reflète un large consensus de principe contre la corruption, même si des zones de tolérance à l'égard de certaines pratiques subsistent, soulignant les défis auxquels sont confrontées les initiatives de lutte anticorruption à l'échelle de l'UE (ECA – Eurobaromètre, 2023 : 8).

QA47 Tolerance index to corruption
(% - Unacceptable)

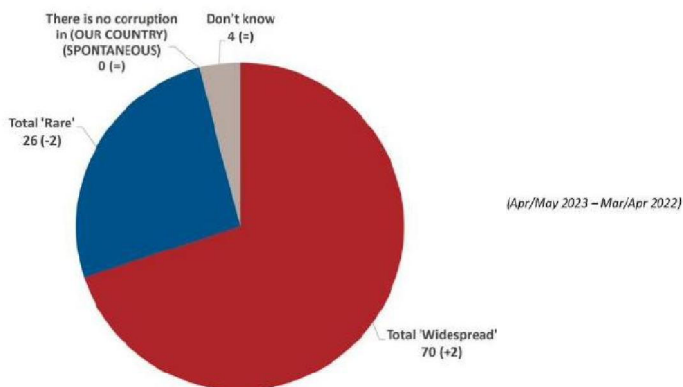


Source : ECA – Eurobaromètre, 2023 : 8

1.2 Généralisation de la corruption

Dans 21 États membres, la majorité des personnes interrogées estiment que la corruption est un problème important. Les résultats de l'enquête récente indiquent une vision légèrement plus pessimiste parmi les personnes interrogées concernant la prévalence de la corruption dans leur pays par rapport à 2022. Une majorité considère encore la corruption comme un problème répandu. Dans 21 États membres de l'UE, la plupart des personnes interrogées estiment que la corruption est répandue, la Grèce (97 %) et la Croatie (96 %) étant en tête de liste. Il convient de noter que plus de la moitié des sondés grecs (54 %) considèrent que la corruption est « très répandue ». Les autres pays où la perception de la corruption est élevée sont le Portugal (93 %), Chypre et Malte (tous deux à 92 %).

Q45 How widespread do you think the problem of corruption is in (OUR COUNTRY)?
(% - EU27)



Source : ECA – Eurobaromètre, 2023 : 9

À l'inverse, six pays de l'UE se montrent moins préoccupés, moins de la moitié d'entre eux estimant que la corruption est généralisée. Il s'agit notamment de la Finlande (13 %), du Danemark (21 %), de la Suède (36 %), du Luxembourg (40 %), des Pays-Bas (47 %) et de l'Estonie (48 %). Ces résultats mettent en évidence les différences marquées dans la perception de la corruption à travers l'UE, reflétant des variations en matière de gouvernance, de responsabilité publique et éventuellement des attitudes culturelles différentes à l'égard de la transparence et de l'intégrité institutionnelle.



Source des données : ECa – Eurobaromètre, 2023

Par rapport à 2022, le sentiment général selon lequel la corruption est répandue a augmenté dans 14 pays de l'UE, les pics les plus importants étant enregistrés à Malte (+ 13 points de pourcentage à 92 %), en Roumanie (+ 7 à 79 %) et en Belgique (+ 6 à 62 %). D'un autre côté, dans 11 pays, le sentiment de corruption généralisée a

diminué, notamment en Bulgarie (en baisse de 7 points à 81 %), en Italie (en baisse de 4 points à 85 %), en Slovénie (en baisse de 4 points à 83 %) et en Finlande (en baisse de 4 points à 13 %). Les réponses de l'Irlande (59 %) et de l'Espagne (89 %) sont restées inchangées.

Une analyse des tendances à plus long terme, de 2017 à aujourd'hui, révèle que l'Estonie a connu une baisse constante du ressenti de corruption au cours de plusieurs vagues d'enquête, passant de 67 % en 2017 à 43 % en 2022 avant de remonter légèrement à 48 % lors de la dernière enquête. À l'inverse, les Pays-Bas ont connu une augmentation constante, passant de 44 % en 2017 à 50 % en 2022, avec une baisse récente à 47 %.

Au total, depuis 2017, 17 États membres de l'UE ont constaté une baisse du ressenti de corruption, neuf ont connu une augmentation et un est resté inchangé. Au niveau régional, les personnes interrogées des pays de la zone euro et hors zone euro affichent des ressentis similaires, 69 % et 70 % d'entre eux considérant que la corruption est répandue dans leur pays.

Q45 How widespread do you think the problem of corruption is in (OUR COUNTRY)?
 (% - TOTAL 'WIDESPREAD')



Source : ECa – Eurobaromètre, 2023 :10

1.4 Généralisation de la corruption dans différents secteurs de la société

Un nombre croissant de personnes pensent que la corruption et l'abus de pouvoir à des fins personnelles sont répandus au sein des partis politiques et parmi les hommes politiques.

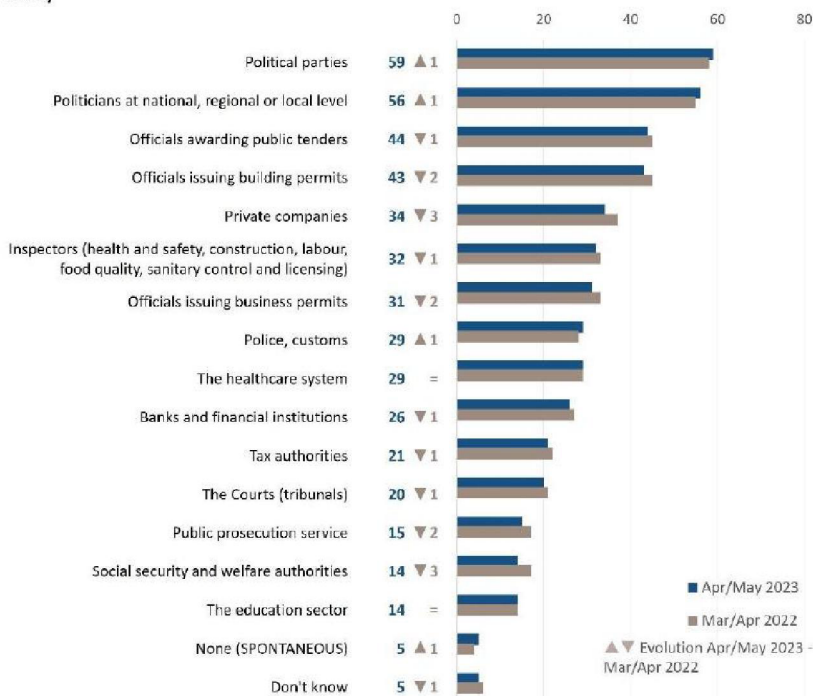
Près de 60 % (59 %, +1 point) estiment que la corruption et l'abus de pouvoir sont répandus au sein des partis politiques, une proportion similaire (56 %, +1) partageant la même opinion à propos des hommes politiques locaux, régionaux ou nationaux. La mise en cause des partis politiques et des hommes politiques connaît une légère augmentation depuis 2022, après des hausses plus importantes entre décembre 2019 et 2022 (+5 et +6 points, respectivement).

Plus de 40 % pensent que ces comportements sont répandus parmi les fonctionnaires chargés des marchés publics (44 %, -1) ou de la délivrance des permis de construire (43 %, -2), même si ces chiffres montrent des baisses mineures depuis 2022, après des hausses plus substantielles entre 2019 et 2022. Plus d'un tiers (34 %, -3) estiment que ces pratiques sont répandues dans les entreprises privées.

Interrogés sur différents secteurs, près d'un tiers des sondés considèrent que la corruption et l'abus de pouvoir sont courants parmi les inspecteurs (santé et sécurité, construction, travail, qualité alimentaire, assainissement et licences) (32 %, -1) ou les fonctionnaires délivrant des autorisations (31 %, -2). Près de 30 %

estiment que ces problèmes sont répandus dans les secteurs de la santé (29 %, =), de la police et des douanes (29 %, +1) et des banques et institutions financières (26 %, -1). Un peu plus de 20 % partagent ce point de vue concernant les autorités fiscales (21 %, -1) ou les tribunaux (20 %, -1). Plus de 10 % désignent le ministère public (15 %, -2), la sécurité sociale et les services sociaux (14 %, -3) ou le secteur de l'éducation (14 %, =) comme des secteurs où la corruption et les abus de pouvoir sont répandus.

QA7 In (OUR COUNTRY), do you think that the giving and taking of bribes and the abuse of power for personal gain are widespread among any of the following? (MULTIPLE ANSWERS POSSIBLE)
 (% - EU27)



Source : ECa – Eurobaromètre, 2023 : 11

Plus des trois quarts des Européens estiment que les liens étroits entre les entreprises et la politique contribuent à la corruption, tandis que deux tiers estiment que les affaires de corruption de haut niveau ne font pas l'objet de poursuites suffisantes.

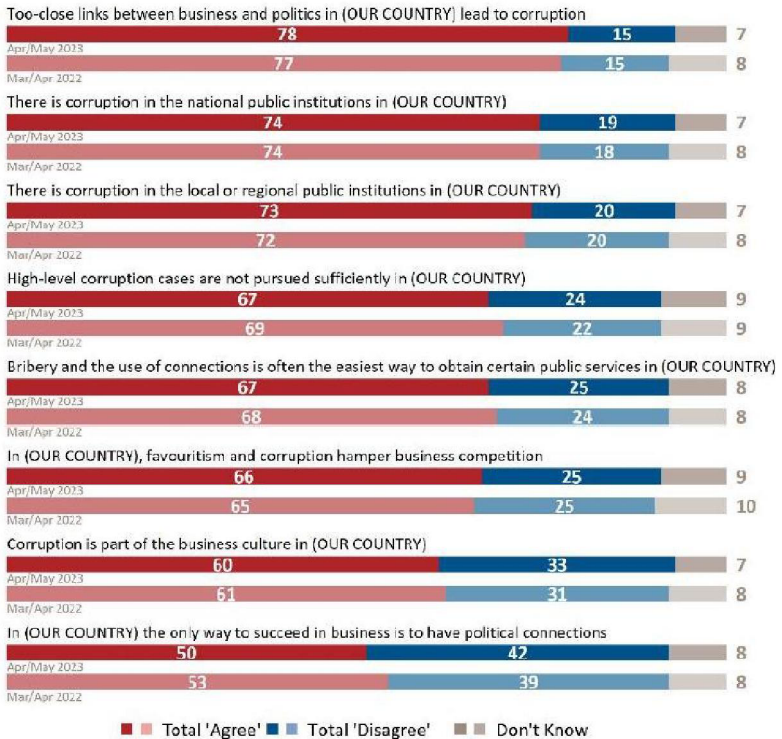
Plus des trois quarts des personnes interrogées (78 %, +1 point depuis 2022) estiment que les liens étroits entre les entreprises et la politique conduisent à la corruption, tandis que 15 % restent sceptiques et 7 % ne sont pas sûrs. Plus des deux tiers (71 %, contre 72 % en 2022) estiment que la corruption existe au sein des institutions publiques locales ou régionales de leur pays, 20 % n'étant pas du même avis et 7 % exprimant une incertitude.

Près des trois quarts (74 %) des personnes interrogées de l'UE à 27 estiment que les institutions publiques nationales sont touchées par la corruption, et parmi eux 27 % sont tout à fait d'accord (+2) et 47 % sont plutôt d'accord (-6). Parallèlement, 60 % des personnes interrogées estiment que la corruption est ancrée dans la culture d'entreprise de leur pays, un tiers (33 %, +2) n'étant pas du même avis et 7 % étant sans avis.

En ce qui concerne le traitement des affaires de corruption de haut niveau, deux tiers (67 %, -2) pensent que ces affaires ne font pas l'objet de poursuites suffisantes, tandis qu'un quart (24 %, +2) n'est pas d'accord et 9 % sont incertains. Près de 70 % (67 %, -1) estiment que la corruption ou l'utilisation de relations personnelles est souvent le moyen le plus simple d'accéder à certains services publics, 25 % étant en désaccord et 8 % indécis.

Deux tiers (66%, +1) estiment que le favoritisme et la corruption entravent la concurrence commerciale, même si 25 % ne sont pas d'accord et 9 % n'ont pas d'opinion. Une légère majorité (50 %, -3) pense que le succès en affaires dépend souvent des relations politiques, tandis que plus de quatre sur dix (42 %, +3) ne sont pas d'accord et 8 % n'en sont pas certains (ECa – Eurobaromètre, 2023 :16).

**QA15. Please tell whether you agree or disagree with each of the following?
(% - EU27)**



Source : ECa – Eurobaromètre, 2023 : 16

Par rapport à 2022, moins de quatre sondés sur dix (35 %, -2 points) estiment que les mesures de lutte anticorruption sont appliquées de manière impartiale et sans arrière-pensées, tandis qu'une majorité (52 %, +2) ne sont pas d'accord avec cela et 13 % restent indécis.

Un peu plus d'un tiers (32 %, -2) pensent qu'il existe suffisamment de poursuites judiciaires efficaces pour dissuader les pratiques de corruption, tandis que plus de la moitié (55 %, +1) ne sont pas d'accord et 13 % (+1) sont incertains.

Trois sondés sur dix (30 %, -1) estiment que les efforts de leur gouvernement national pour lutter contre la corruption sont efficaces. En revanche, une majorité significative de six sur dix (60 %, +2) n'est pas d'accord, ce qui reflète une augmentation notable de cinq points de l'insatisfaction depuis 2022. Dans le même temps, 10 % (-1) sont indécis.

Environ trois personnes sur dix (29 %, -1) estiment que la transparence et la surveillance concernant le financement des partis politiques dans leur pays sont adéquates. Cependant, une majorité croissante (61 %, +3) n'est pas d'accord, tandis que 10 % (-1) restent indécis (ECa – Eurobaromètre, 2023 :17).

Source : (ECa – Eurobaromètre, 2023 : 17)

???

**SUR LE DOCUMENT ORIGINAL,
LE VISUEL 17 EST LE MÊME QUE LE VISUEL 16**

1.4 La corruption dans les institutions publiques

La corruption dans les institutions publiques au sein de l'Union européenne (UE) reste un défi majeur, affectant la gouvernance, le développement économique et la confiance du public dans les États membres. Bien que la gravité et les formes de corruption puissent varier d'un pays à l'autre, les problèmes les plus courants sont la corruption, le détournement de fonds publics, le népotisme, le favoritisme et les liens opaques entre la politique et les entreprises.

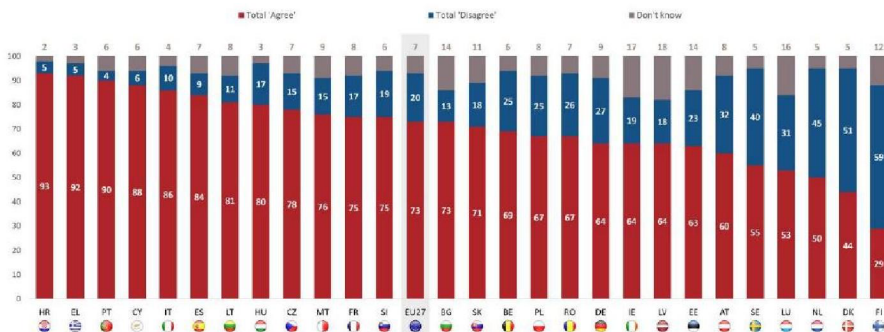


Source : ECb – Eurobaromètre, 2023

Dans 24 États membres de l'UE, une majorité de personnes interrogées estiment que **la corruption existe au sein des institutions publiques locales ou régionales** de leur pays, même si les niveaux de consensus varient considérablement. En Croatie (93 %), en Grèce (92 %) et au Portugal (90 %), au moins neuf personnes sur dix partagent ce ressenti. À l'inverse, la Finlande affiche les niveaux de préoccupation les plus faibles, avec moins de personnes croyant (29 %) que de personnes ne croyant pas (59 %) à l'existence de la corruption. De même, au Danemark, moins de personnes interrogées croient en une corruption généralisée (44 % d'accord contre 51 % pas d'accord).

Dans 12 États membres, la conviction que la corruption existe dans les institutions locales ou régionales a augmenté depuis 2022, la France (75 %, +8 points) et Malte (76 %, +8) affichant les plus fortes augmentations. En revanche, 11 pays ont observé une baisse de ce ressenti, la Roumanie connaissant la baisse la plus notable (67 %, -11), suivie de la Lettonie (64 %, -8). En Grèce (92 %), en Croatie (93 %), en Espagne (84 %) et en Slovaquie (71 %), les opinions sont restées inchangées (ECa – Eurobaromètre, 2023 :18).

QA15.1. Please tell whether you agree or disagree with each of the following?
 (% - There is corruption in the local or regional public institutions in (OUR COUNTRY))



Source : (ECa – Eurobaromètre, 2023 : 18)

Dans 25 États membres de l’UE, une majorité de personnes interrogées estiment que la corruption existe au sein des institutions publiques nationales de leur pays. Le niveau de consensus varie considérablement, de 92 % en Grèce, 91 % au Portugal et 90 % à Malte à seulement 27 % en Finlande. Au total, il y a 14 pays où au moins les trois quarts des personnes interrogées sont d’accord avec ce point de

vue. Depuis 2022, 12 pays ont constaté une augmentation de l'opinion selon laquelle les institutions publiques nationales sont corrompues, les plus fortes hausses étant enregistrées à Malte (90 %, +16 points) et en Estonie (65 %, +8). À l'inverse, 12 pays ont moins de personnes d'accord avec cela, notamment la Roumanie (69 %, -9) et la Lettonie (68 %, -7). Les opinions sont restées inchangées en Slovaquie (80 %), en Lituanie (78 %) et en Pologne (72 %) (ECa – Eurobaromètre, 2023 :18).

1.5 Corruption et utilisation de relations

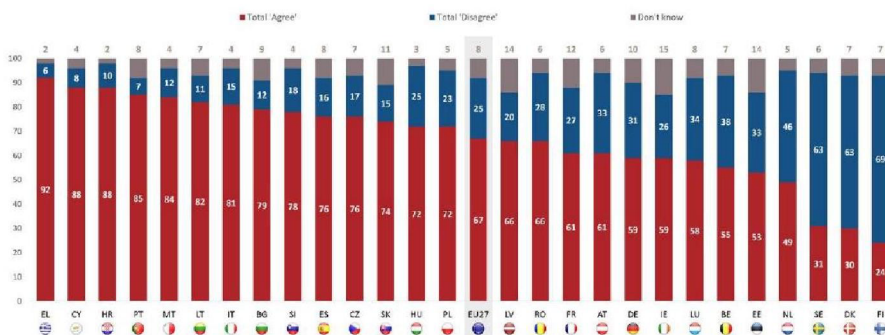
Dans 23 États membres de l'UE, une majorité de personnes interrogées estiment que la corruption et l'utilisation de relations personnelles sont souvent les moyens les plus simples d'accéder à certains services publics dans leur pays. Cette opinion est particulièrement répandue en Grèce (92 %) et presque aussi répandue à Chypre et en Croatie (88 % dans les deux cas).

À l'inverse, dans trois États membres, une minorité de personnes interrogées sont d'accord avec cette affirmation : Finlande (24 % d'accord, contre 69 % pas d'accord), Danemark (30 % d'accord contre 63 % pas d'accord) et Suède (31 % d'accord contre 63 % pas d'accord).

Par rapport à 2022, dans huit pays, les sondés sont plus nombreux à penser que la corruption et les relations sont nécessaires pour obtenir des services publics, les augmentations les plus

significatives étant observées à Malte (84 %, +7), au Portugal (74 %, +4) et en Estonie (59 %, +4). Toutefois, dans 18 pays, cette idée a reculé, les plus fortes baisses étant enregistrées en Belgique (55 %, -10), en Lettonie (66 %, -10) et en Roumanie (66 %, -10). Aucun changement n’a été noté en Italie (81 %) (ECa – Eurobaromètre, 2023 :19).

QA15.9 Please tell whether you agree or disagree with each of the following?
 (% - Bribery and the use of connections is often the easiest way to obtain certain public services in (OUR COUNTRY))



Source : (ECa – Eurobaromètre, 2023 :19)

1.6 Contact avec les institutions et incidence de la corruption

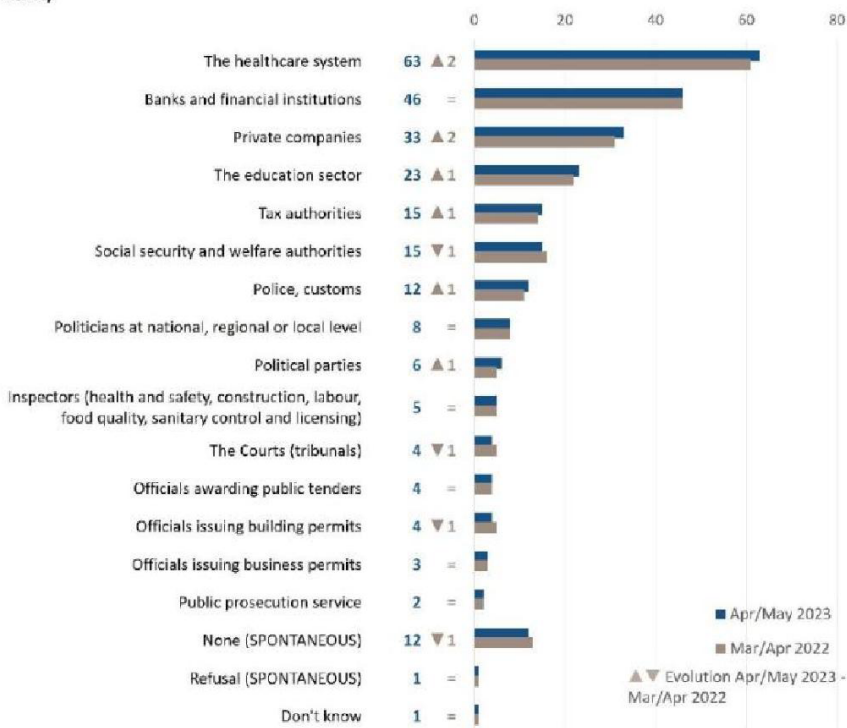
Les Européens sont bien plus susceptibles d’avoir interagi avec le système de santé qu’avec toute autre institution au cours des 12 derniers mois. Les sondés ont été interrogés sur leurs contacts avec 15 institutions publiques ou privées de leur pays au cours de cette période.

Le système de santé a été mentionné par 63 % (+ 2 points), ce qui en fait la seule institution ayant eu des contacts avec plus de la moitié des sondés, un niveau en augmentation notable depuis 2022.

Plus de quatre sur dix (46 %) ont eu des contacts avec des banques et des institutions financières, et un sur trois (33 %, +2) a interagi avec des entreprises privées. Le secteur de l'éducation a été cité par 23 % (+1), complétant ainsi les institutions contactées par au moins une personne interrogée sur cinq. Les contacts avec la sécurité sociale et les services sociaux ont été déclarés par plus d'une personne sur dix (15 %, -1), tout comme les contacts avec les autorités fiscales (15 %, +1) et la police ou les douanes (12 %, +1).

Moins d'un sondé sur dix a déclaré avoir eu des contacts avec les huit autres institutions, dont les politiciens (8 %), les partis politiques (6 %, +1), les tribunaux (5 %), les inspecteurs (5 %), les fonctionnaires délivrant les permis de construire (4 %, -1), les fonctionnaires attribuant les marchés publics (4 %), les fonctionnaires délivrant les autorisations d'exercice d'activité commerciale (3 %) et le ministère public (2 %). Plus d'une personne sur dix (12 %, -1) ont indiqué n'avoir eu aucun contact avec ces institutions au cours de l'année écoulée. Source : (ECa – Eurobaromètre, 2023 :27).

QA9a Over the last 12 months, have you had any contact with any of the following in (OUR COUNTRY)? (MULTIPLE ANSWERS POSSIBLE) (% - EU27)



Source : (ECa – Eurobaromètre, 2023 :27)

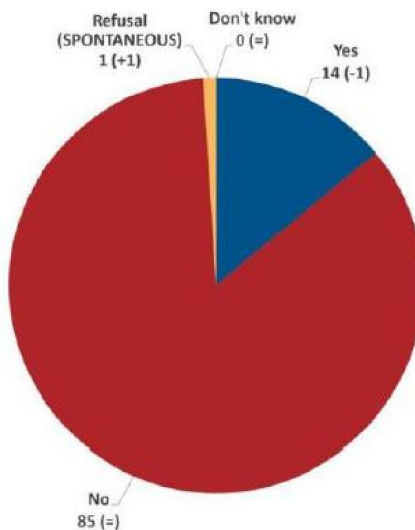
1.7 Signalement de corruption

Plus de huit personnes sur dix ayant été victimes ou témoins de corruption ne l'ont pas signalé. Seuls 14 % (-1 point depuis 2022) des personnes interrogées ayant été confrontées à la corruption au cours des 12 derniers mois ont indiqué l'avoir signalé. La grande majorité (85 %) a choisi de ne pas rapporter son expérience. Dans six pays, plus d'un quart des personnes confrontées ou témoins de corruption l'ont

signalé. Les taux de signalement les plus élevés ont été observés en Suède (44 %), aux Pays-Bas (40 %) et en Belgique (33 %). En revanche, les taux de signalement les plus faibles ont été enregistrés en Allemagne et en Slovaquie (4 % dans les deux cas), ainsi qu'en Grèce, en Lituanie, à Malte (5 % chacune) et en Tchéquie (6 %). Une analyse régionale révèle que les sondés des États membres de l'UE ayant adhéré avant 2004 (22 %) étaient deux fois plus susceptibles de signaler des cas de corruption que ceux des pays devenus membres en 2004 ou ultérieurement (11 %). En outre, les personnes vivant dans les pays de la zone euro n'étaient que légèrement plus susceptibles d'avoir signalé des cas de corruption que celles vivant en dehors de la zone euro (17 % contre 15 %) (ECa – Eurobaromètre, 2023 :31).

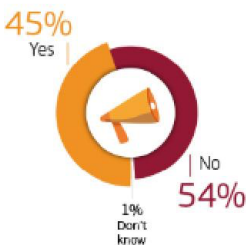
QA13 Did you report it to anyone or not?
(% - EU27)

(Apr/May 2023 – Mar/Apr 2022)



Source : ECa – Eurobaromètre, 2023 :27

Less than half of Europeans know where to report a case of corruption



Europeans believe that cases of corruption are not reported because...



Source : ECb – Eurobaromètre, 2023

Moins de la moitié des personnes interrogées (45 %) affirment savoir où signaler un cas de corruption s'ils en étaient témoins ou victimes (ECb – Eurobaromètre, 2023).

1.8 Principales conclusions de l'Eurobaromètre spécial 534

Sur la base des résultats de l'enquête, voici quelques conclusions clés de l'Eurobaromètre spécial 534 concernant la corruption au sein de l'UE :

1. La corruption reste une préoccupation majeure pour les citoyens de l'UE. **70 % des Européens estiment que la corruption est répandue dans leur pays**, ce qui représente une augmentation de 2 % par rapport à l'enquête de l'année précédente.
2. **45 % des Européens considèrent que le niveau de corruption dans leur pays a augmenté.**

3. **60 % des citoyens européens** pensent que les efforts de leur gouvernement pour lutter contre la corruption **ne sont pas efficaces**.
4. **64 % des européens** pensent que **la corruption est inacceptable**.
5. Les résultats de l'enquête montrent que la corruption continue d'être perçue comme **un problème important dans les États membres de l'UE**, malgré les efforts continus pour la combattre.
6. On constate une légère augmentation du pourcentage d'Européens qui estiment que la corruption est répandue dans leur pays par rapport à l'enquête de l'année précédente.
7. Les données suggèrent que **de nombreux citoyens de l'UE ne sont pas satisfaits des efforts de lutte anticorruption de leur gouvernement** et estiment que **des mesures plus efficaces sont nécessaires** (ECa – Eurobaromètre, 2023 :27 ; ECb – Eurobaromètre, 2023).

Ces résultats soulignent **le défi persistant que représente la corruption au sein de l'UE et la nécessité de poursuivre les efforts pour résoudre ce problème aux niveaux national et européen**. Alors que les inquiétudes concernant l'état de droit persistent dans certains États membres de l'UE, le rapport a joué un rôle crucial en favorisant le changement et des réformes positives. En fait, **65 % des**

recommandations de l'année dernière ont été prises en compte, en totalité ou en partie. Cela démontre que des efforts importants sont en cours dans les États membres pour mettre en œuvre les suggestions de l'année précédente. Les réformes visant à renforcer l'état de droit prenant du temps, on peut considérer que les progrès réalisés en seulement un an sont considérables. Toutefois, des défis systémiques subsistent dans certains pays. Le paquet proposé comprend une communication qui évalue la situation dans l'ensemble de l'UE et 27 chapitres (un par pays) détaillant les évolutions notables dans chaque État membre depuis juillet 2022. Le rapport évalue les progrès réalisés par rapport aux recommandations de l'année dernière et fournit une fois de plus des suggestions spécifiques d'amélioration. Le rapport se concentre sur quatre domaines clés : les systèmes judiciaires nationaux, les mesures de lutte anticorruption, le pluralisme des médias et d'autres garde-fous institutionnels.

1.8.1 Réformes judiciaires

Les réformes de la justice sont restées une priorité absolue de l'agenda politique au cours de l'année écoulée, de nombreux États membres ayant progressé sur les recommandations de 2022 et mis en œuvre des réformes dans le cadre de la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR). Plusieurs États membres ont réalisé des progrès significatifs ou mené à bien des réformes essentielles pour renforcer l'indépendance de la justice. Il s'agit notamment de modifications législatives visant à

renforcer l'indépendance et l'efficacité des conseils judiciaires, d'améliorations des processus de nomination des juges et d'efforts visant à améliorer le fonctionnement de leurs plus hautes juridictions. Certains pays prennent également des mesures pour renforcer l'autonomie des parquets. Les États membres ont également introduit des mesures visant à améliorer l'efficacité et la qualité de la justice, ainsi qu'à garantir un meilleur accès à la justice. Les investissements dans les systèmes judiciaires se sont poursuivis, même si dans certains pays, les préoccupations concernant la rémunération des juges et des procureurs ont entraîné des difficultés dans le recrutement de personnel judiciaire qualifié. Malgré ces avancées, des problèmes structurels liés à l'indépendance de la justice subsistent dans quelques États membres. Les recommandations de 2023 en matière de justice abordent des défis tels que la nécessité de garanties dans les processus de nomination des juges, de réformes de la composition des conseils judiciaires, de renforcement de l'autonomie du ministère public et de garantie de ressources adéquates pour le système judiciaire, y compris des salaires équitables pour les juges et les procureurs.

1.8.2 Cadres anticorruption

La corruption reste une préoccupation majeure tant pour les citoyens que pour les entreprises de l'UE. L'Eurobaromètre spécial 2023 sur l'attitude des citoyens à l'égard de la corruption au sein de l'UE révèle qu'une majorité croissante de citoyens (70 %) et d'entreprises (65 %),

selon l’Eurobaromètre Flash sur l’attitude des entreprises à l’égard de la corruption au sein de l’UE, estiment que la corruption est répandue dans leur pays. Les Européens sont de plus en plus sceptiques quant aux efforts nationaux visant à lutter contre la corruption, environ 67 % d’entre eux estimant que les affaires de corruption de haut niveau ne sont pas traitées de manière adéquate. En réponse, plusieurs États membres ont mis en œuvre des mesures conformes aux recommandations du rapport 2022 sur l’état de droit en matière de lutte contre la corruption. De nombreux pays ont lancé des réformes du droit pénal afin de renforcer la lutte anticorruption. Alors que certains pays ont conservé un bon bilan en matière d’enquêtes, de poursuites et de sanctions contre la corruption de haut niveau, d’autres ont renforcé les capacités des autorités chargées des poursuites en leur fournissant des ressources supplémentaires et une spécialisation.

Sur le plan préventif, plusieurs États membres ont mis à jour ou révisent actuellement leurs stratégies et plans d’action de lutte anticorruption. D’autres pays ont pris des mesures pour renforcer les cadres d’intégrité, notamment en établissant ou en mettant à jour des codes de conduite et des réglementations sur le lobbying. Les recommandations de cette année visent à renforcer les mesures préventives, notamment dans des domaines comme le lobbying et les conflits d’intérêts, ainsi qu’à garantir l’efficacité des enquêtes et des poursuites dans les affaires de corruption.

Dans la majorité des États membres, les fonctionnaires sont tenus de divulguer leurs actifs et leurs intérêts, bien que la portée, la transparence et l'accessibilité des informations divulguées varient. L'efficacité de la vérification et de l'application des règles varie également d'un pays à l'autre. Dans certains États membres, les enquêtes et les poursuites en matière de corruption sont longues et il manque encore des résultats solides, en particulier dans les affaires de haut niveau. Afin de promouvoir une approche plus unifiée et plus efficace de la corruption dans l'ensemble de l'UE, la Commission a proposé en mai 2023 une nouvelle législation européenne sur la corruption.

1.8.3 Liberté et pluralisme des médias

Plusieurs États membres ont introduit, renforcé ou discutent de mesures visant à améliorer la sécurité et les conditions de travail des journalistes, en s'appuyant sur des initiatives récentes de la Commission telles que la recommandation visant à assurer la protection, la sécurité et l'autonomisation des journalistes, ainsi que la recommandation visant à protéger les journalistes et les défenseurs des droits de l'homme contre des procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives. Depuis le dernier rapport, certains États membres ont adopté des lois visant à accroître la transparence en matière de propriété des médias et ont pris des mesures pour renforcer l'indépendance ou élargir le champ d'action de leurs autorités de

régulation des médias. Toutefois, plusieurs problèmes demeurent, notamment en ce qui concerne le manque de transparence dans l’attribution des fonds publicitaires de l’État, les conflits d’intérêts et l’accès aux documents publics – des préoccupations clés mises en évidence dans le rapport qui nécessitent une plus grande attention. Alors que certains États membres ont lancé des réformes visant à renforcer l’indépendance de leurs radiodiffuseurs du service public, d’autres n’ont défini aucune solution à ce jour.

Les conclusions du rapport sur la liberté des médias s’appuient sur de multiples sources, notamment le Media Pluralism Monitor (MPM 2023), la plateforme du Conseil de l’Europe pour la promotion de la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et la plateforme Mapping Media Freedom. La Commission a émis une série de recommandations portant, entre autres, sur la distribution transparente et équitable de la publicité étatique, la gouvernance indépendante des médias du service public, les mesures visant à améliorer la sécurité des journalistes et le droit d’accès aux documents publics. En septembre 2022, la Commission a proposé une loi sur la liberté des médias, qui est actuellement en cours de négociation. Cette législation vise à établir des garanties à l’échelle de l’UE afin de protéger le pluralisme des médias et l’indépendance éditoriale.

1.8.4 Contrôles et équilibres institutionnels

Les États membres ont continué à améliorer la qualité de leurs processus

législatifs et à impliquer les parties prenantes dans ces efforts, une tendance constatée dans les précédents rapports sur l'état de droit. Les cours constitutionnelles demeurent essentielles pour garantir l'équilibre des pouvoirs et elles ont pris des décisions importantes concernant la structure des systèmes judiciaires nationaux. Dans plusieurs États membres, le statut des institutions nationales des droits de l'homme, des médiateurs et d'autres autorités indépendantes a été encore renforcé. Dans la plupart des États membres, la société civile évolue dans un environnement favorable, et certains prennent des mesures supplémentaires pour offrir un soutien renforcé.

Toutefois, dans certains États membres, il n'existe toujours pas de cadre formel pour la consultation des parties prenantes, ou celui-ci n'est pas mis en œuvre de manière cohérente. Les organisations de la société civile et les défenseurs des droits de l'homme continuent de faire face à des défis, notamment des difficultés de financement et des restrictions de leur capacité de fonctionnement. Des inquiétudes ont également été exprimées dans plusieurs pays concernant le recours continu à l'état d'urgence.

Le rapport comprend des mises à jour sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme dans les États membres. Il aborde également les réponses des contre-pouvoirs nationaux face à l'utilisation des logiciels espions.

Pour relever ces défis, la Commission a réitéré les recommandations restées partiellement ou totalement sans réponse et

a émis de nouvelles recommandations le cas échéant. Il s'agit notamment de garantir une participation efficace des parties prenantes au processus législatif, à la création et au bon fonctionnement des institutions nationales des droits de l'homme accréditées et de garantir un environnement favorable et ouvert à la société civile (CE, communiqué de presse, 2023).

Un cinquième chapitre devrait être ajouté par la suite – basé sur les Directives politiques 2024-29 – et aborder une « dimension de marché unique », abordant les questions d'état de droit qui affectent les sociétés, en particulier les petites et moyennes entreprises (PME) (CEPS, 2024 :137).

2. LE CADRE JURIDIQUE EXISTANT AU SEIN DE L'UE

Le paquet anticorruption dévoilé par la Commission européenne en mai 2023 souligne l'accent continu mis sur la lutte contre les délits de corruption dans toute l'UE. Pour remédier aux incohérences et à la fragmentation des systèmes juridiques nationaux, la nouvelle directive européenne proposée sur la lutte anticorruption vise à favoriser une meilleure harmonisation au niveau européen. En utilisant la compétence « non exclusive » de l'UE en matière pénale, la directive vise à s'attaquer de manière conjointe aux délits de corruption graves, notamment compte tenu de leur nature potentiellement transfrontalière. Toutefois, certains experts ont exprimé leur inquiétude quant au fait que certaines dispositions de la directive pourraient ne pas respecter pleinement le principe de proportionnalité, présenter une tendance excessive à mettre au même niveau les réponses à la corruption dans les secteurs public et privé, et risquer de porter atteinte aux principes fondamentaux du droit pénal, tels que la légalité et le niveau nécessaire de clarté concernant les infractions (Bellingeri – Luppi, 2023).

La corruption n'a pas de définition universellement reconnue en raison des variations des normes et des contextes culturels ; ce qui est considéré comme un comportement corrompu dans une société peut ne pas être perçu de la même manière dans une autre. Même une définition largement utilisée – l'abus de pouvoir à des fins

personnelles – pourrait ne pas englober toutes les formes de collusion et d'exploitation (Bakowski, 2022). Au-delà de la perspective juridique de la corruption, qui se concentre souvent sur la corruption active et passive, la corruption peut être considérée comme un problème socio-économique plus large, se manifestant à travers diverses pratiques telles que :

1. **Le conflit d'intérêts** : cela se produit lorsqu'un individu a un intérêt privé qui pourrait interférer avec ses devoirs professionnels, conduisant à des décisions prises pour son bénéfice personnel plutôt que pour le bien public.
2. **Le clientélisme** : il s'agit d'un échange réciproque de ressources ou de faveurs dans une relation de pouvoir déséquilibrée entre un « patron » et un « client », entraînant souvent une dépendance et une exploitation.
3. **Les formes de favoritisme** :
 - Népotisme et copinage : abus d'une position officielle pour accorder des faveurs, comme un emploi, à des membres de la famille ou à des amis, sans tenir compte du mérite.
 - Patronage : sélection d'individus pour des emplois ou des avantages sociaux en fonction des affiliations politiques, des relations sociales ou de la loyauté plutôt que des qualifications ou des capacités.

Même si de telles pratiques ne sont pas toujours considérées comme criminelles au regard de la loi, elles peuvent avoir des conséquences négatives importantes sur les États et les sociétés, en particulier lorsqu'elles deviennent généralisées. Ces comportements peuvent éroder la confiance, nuire à l'efficacité économique, renforcer les inégalités et affaiblir l'intégrité institutionnelle. Les dommages qu'ils causent dépendent de l'influence et du pouvoir des individus ou des entités impliqués. Consciente de ces problèmes, l'UE a progressivement adopté depuis 1997 des mesures réglementaires pour lutter contre et atténuer diverses formes de corruption. Ces dispositions reflètent une compréhension croissante des complexités de la corruption et de ses dimensions sociopolitiques plus larges. La proposition de la Commission européenne de 2023 pour une nouvelle directive anticorruption vise à renforcer encore ces efforts en introduisant des mesures visant à harmoniser les lois anticorruption et à garantir une réponse plus solide à la corruption dans toute l'UE.

Les sections suivantes de cette analyse exploreront l'évolution de ces dispositions et analyseront les principales caractéristiques de la récente proposition visant à garantir une approche cohérente et efficace de la lutte contre la corruption au sein de l'UE (Bellingeri – Luppi, 2023).

Le cadre juridique de la lutte anticorruption de l'Union européenne a considérablement évolué au fil du temps pour établir des normes et des pratiques communes parmi ses États membres. Les

instruments juridiques en place soulignent l'engagement de l'UE à lutter contre la corruption aux niveaux national et transnational. Voici un bref aperçu des principaux composants :

1. **La Convention de 1997 sur la lutte anticorruption impliquant des fonctionnaires de l'Union européenne et des États membres** : cette Convention vise à criminaliser les actes de corruption commis par des fonctionnaires de l'UE et des fonctionnaires nationaux dans le cadre institutionnel de l'UE. Il s'agit de l'une des premières mesures visant à garantir que la corruption impliquant des fonctionnaires publics soit combattue de manière globale dans toute l'UE¹.
2. **Décision-cadre du Conseil de 2003 relative à la lutte contre la corruption dans le secteur privé** : ce cadre criminalise à la fois la corruption active (offrir ou donner des pots-de-vin) et la corruption passive (solliciter ou recevoir des pots-de-vin) dans le secteur privé. Il vise à lutter contre la corruption au-delà de la sphère publique, reflétant la reconnaissance par l'UE de l'impact néfaste de la corruption sur les entreprises privées et l'équité économique².

¹ Convention établie sur la base de l'article K.3 (2) (c) du traité sur l'Union européenne relative à la lutte anticorruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des États membres de l'Union européenne JO C 195, 25.6.1997, 2.

² Décision-cadre 2003/568/JAI du Conseil du 22 juillet 2003 relative à la lutte contre la corruption dans le secteur privé, JO L 192, 31.7.2003, 54.

3. **Décision du Conseil de 2008 relative à un réseau de points de contact contre la corruption** : cette décision a établi un réseau de points de contact dans les États membres visant à favoriser la coopération, le partage d'informations et la coordination entre les autorités engagées dans les efforts de lutte anticorruption³.
4. **Directive (UE) 2017/1371 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union (directive PIF)** : la directive PIF représente une étape importante dans l'harmonisation du droit pénal pour protéger les intérêts financiers de l'UE. Elle a remplacé la Convention PIF de 1995 et établit des normes communes sur diverses infractions pénales, notamment la fraude, la corruption, le blanchiment d'argent et le détournement de fonds, avec un accent particulier sur la protection des fonds de l'UE. L'une de ses particularités est qu'elle se concentre sur la fraude transfrontalière à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) causant des dommages d'au moins 10 millions d'euros, soulignant ainsi la dimension transnationale

³ Décision 2008/852/JAI du Conseil du 24 octobre 2008 relative à un réseau de points de contact contre la corruption, JO L 301, 12.11.2008, 38. Cette décision a établi un réseau de points de contact des États membres de l'UE pour prévenir ou réprimer la corruption. Son objectif est d'améliorer la coopération entre les autorités luttant contre la corruption au niveau de l'UE. Le réseau est composé des autorités et agences compétentes de chaque État membre de l'UE et accomplit les tâches suivantes : 1) offrir un forum pour l'échange de meilleures pratiques et d'expériences en matière de prévention et de répression de la corruption ; 2) faciliter la création et le maintien de contacts entre ses membres.

des délits financiers. La directive PIF a également une incidence directe sur le travail du Parquet européen (EPPO), qui est compétent pour les infractions liées à la PIF. Le champ d'action du Parquet européen est ainsi déterminé par les définitions et les normes pénales de la directive PIF telles qu'adoptées par les États membres⁴ (Juszczak – Sason, 2017).

5. **Influence de la Convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC) :** les mesures européennes de lutte anticorruption ont également été influencées par les cadres internationaux, en particulier la CNUCC, qui est le seul traité mondial juridiquement contraignant de lutte anticorruption. Adoptée en 2003 et entrée en vigueur en 2005, la CNUCC a eu un impact considérable sur l'élaboration des politiques et de la législation de l'UE, en promouvant une approche globale et coordonnée pour lutter contre la corruption à l'échelle mondiale.

Malgré ces instruments et l'adoption de divers cadres, **d'importantes disparités subsistent entre les États membres** en termes d'application, de portée et d'efficacité des mesures de lutte

⁴ 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, JO L 198, 28.7.2017, 29.

contre la corruption. Par exemple, les disparités dans les lois nationales, les capacités institutionnelles et la volonté politique créent des incohérences qui remettent en cause l'application globale de la lutte anticorruption au sein de l'Union. Cette fragmentation exige des efforts continus pour harmoniser et renforcer les cadres juridiques des États membres, en mettant l'accent sur la garantie de normes solides et cohérentes dans toute l'UE. En s'appuyant sur les mesures existantes et en les améliorant, telles que celles introduites par la directive PIF et le Parquet européen, **la législation de l'UE cherche à créer un front plus uni contre la corruption**, qui non seulement s'attaque aux abus financiers et administratifs, mais atténue également les impacts socio-économiques plus larges de la corruption sur la société (Bellingeri – Luppi, 2023).

3. LA PROPOSITION DE L'UE POUR UNE NOUVELLE DIRECTIVE SUR LA LUTTE ANTICORRUPTION

La proposition de directive de la Commission européenne relative à la lutte anticorruption par le droit pénal, présentée en mai 2023, représente un changement important dans l'approche de l'UE en matière de lutte anticorruption, soulignant la nécessité d'une réponse plus cohérente et coordonnée à la corruption dans tous les États membres. Cette proposition reconnaît que les instruments existants, notamment la Convention de 1997 sur la lutte contre la corruption, la décision-cadre du Conseil de 2003 relative à la lutte contre la corruption dans le secteur privé et la directive PIF, n'ont pas atteint pleinement leurs objectifs. La directive proposée vise à harmoniser la manière dont la corruption est définie et sanctionnée au sein de l'UE, en garantissant que certains actes de corruption seront traités systématiquement comme des infractions pénales dans tous les États membres. Les principaux objectifs de l'initiative sont de normaliser la législation anticorruption, d'imposer des sanctions efficaces et dissuasives et de favoriser une réponse cohérente à l'échelle de l'UE pour lutter contre la corruption⁵.

Les éléments clés de la directive proposée par la Commission et de sa stratégie plus large de lutte contre la corruption comprennent :

⁵ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la lutte contre la corruption, remplaçant la décision-cadre 2003/568/JAI du Conseil et la convention relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des États membres de l'Union européenne et modifiant la directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil, COM (2023) 234 final, 5 mai 2023.

1. **Une harmonisation juridique renforcée** : la directive vise à établir un cadre juridique uniforme pour lutter contre la corruption en garantissant que des actes spécifiques, qu'ils soient commis dans le secteur public ou privé, soient reconnus comme des infractions pénales dans tous les États membres. Cette uniformité permettra de remédier aux divergences actuelles qui sapent les efforts collectifs de lutte contre la corruption au sein de l'UE.
2. **Des sanctions et une application renforcées** : des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives visent à créer un effet dissuasif, l'apparition de pratiques de corruption étant découragées par des sanctions sévères.
3. **L'intégration de mesures anticorruption** : la proposition met l'accent sur l'intégration de la lutte contre la corruption dans la conception et la mise en œuvre des politiques et programmes de l'UE. Cette approche préventive vise à s'attaquer à la corruption à la racine en favorisant une « culture d'intégrité » au sein des États membres.
4. **Le soutien aux efforts nationaux de lutte contre la corruption** : la Commission prévoit de renforcer les capacités des États membres à lutter contre la

corruption grâce à un soutien législatif, des conseils et d'autres mesures ciblées. Le cycle annuel du rapport sur l'état de droit continuera de servir de mécanisme clé pour identifier les défis, suivre les progrès et émettre des recommandations aux États membres dans leurs efforts de lutte anticorruption.

5. **La proposition du régime de sanctions de la PESC :** la directive est complétée par une proposition du Haut Représentant (avec le soutien de la Commission) visant à établir un régime de sanctions en matière de politique étrangère et de sécurité commune (PESC) ciblant spécifiquement les actes graves de corruption dans le monde. Cette initiative démontre l'engagement de l'UE à lutter contre la corruption au-delà de ses frontières, en s'alignant sur les efforts mondiaux plus larges visant à freiner les pratiques de corruption (Wahl, 2023).
6. **La focalisation sur la prévention et la mutation culturelle :** en mettant l'accent sur les mesures préventives et en encourageant une culture d'intégrité dans les secteurs public et privé, l'initiative vise à créer un environnement où la corruption est moins tolérée et plus facilement combattue.

La directive représente une approche holistique qui se concentre non seulement sur l'application de la loi mais aussi sur les mesures préventives, soulignant la détermination de l'UE à éradiquer la corruption sous toutes ses formes. En créant des normes juridiques plus fortes et plus cohérentes, l'UE cherche à renforcer la confiance dans ses institutions, à protéger les fonds publics et à favoriser une concurrence économique équitable. Toutefois, le succès de la directive dépendra de la volonté et de la capacité des États membres à mettre en œuvre ces changements de manière uniforme et à garantir que les mécanismes d'application sont solides et coordonnés de manière efficace au-delà des frontières nationales (Bellingeri – Luppi, 2023).

L'initiative législative de la Commission européenne destinée à mettre à jour le cadre de lutte anticorruption de l'UE vise à résoudre les problèmes persistants en matière d'application nationale de la loi et de coopération transfrontalière, tout en s'alignant sur les normes internationales, notamment celles fixées par la Convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC). Bien que cette initiative représente une avancée positive vers des efforts plus solides et plus unifiés de lutte contre la corruption dans l'ensemble de l'UE, elle soulève également des défis et des problèmes potentiels qui méritent un examen plus approfondi. La publication met en évidence les points ci-après.

3.1 Principaux défis et lacunes dans l'application de la loi à l'échelle nationale

Les principaux défis et lacunes en matière de mise en œuvre nationale des efforts de lutte contre la corruption au sein de l'UE sont notamment :

1. **La durée et les limites des procédures judiciaires :** l'un des principaux obstacles à la lutte contre la corruption est la durée excessive des procédures judiciaires dans certains États membres. Les procédures judiciaires prolongées peuvent entraver le déroulement de la justice dans des délais raisonnables, conduire à l'affaiblissement des preuves et contribuer à la méfiance du public à l'égard du système judiciaire. En outre, des délais de prescription courts peuvent entraîner l'impossibilité de poursuivre des affaires de corruption de longue date ou complexes, ce qui compromet encore davantage la responsabilité.
2. **Les règles d'immunité et de privilège :** dans de nombreux États membres, les règles relatives à l'immunité de certains élus ou fonctionnaires constituent des obstacles aux enquêtes et aux poursuites en matière de corruption. L'étendue et la nature de ces protections varient considérablement à travers l'UE, et

constitue une mosaïque de capacités d'application susceptibles de soustraire les actes de corruption à un examen minutieux.

3. **Les contraintes en matière de ressources** : les ressources financières et humaines limitées au sein des forces de l'ordre et des institutions judiciaires posent des défis considérables pour enquêter, poursuivre et juger efficacement les affaires de corruption. Ces contraintes sont particulièrement importantes dans les États membres disposant de budgets plus restreints ou d'une charge de travail plus importante, ce qui nuit à la cohérence des efforts de mise en œuvre.
4. **Le manque de formation spécialisée** : les efforts de lutte anticorruption nécessitent souvent une expertise hautement spécialisée dans des domaines tels que les délits financiers, la comptabilité judiciaire, la collecte de preuves numériques et les cadres juridiques complexes. Les opportunités limitées en matière de formation pour les procureurs, les juges et les agents des forces de l'ordre peuvent entraver le traitement efficace des affaires de corruption.
5. **Les pouvoirs d'investigation limités** : dans certains États membres, la portée des pouvoirs d'enquête accordés aux autorités de lutte contre la corruption peut

être limitée ou incompatible avec les meilleures pratiques. Cela englobe les questions liées à l'accès aux dossiers financiers, à la surveillance et à la collecte de preuves en temps opportun et de manière légale.

Il est essentiel de relever ces défis pour améliorer les mécanismes nationaux de lutte anticorruption et garantir l'efficacité et l'impact des initiatives de lutte anticorruption à l'échelle de l'UE.

3.2 Autres problèmes et défis potentiels liés à la proposition

La proposition d'une nouvelle directive européenne sur la lutte contre la corruption, tout en visant à renforcer les mesures de lutte anticorruption dans les États membres, présente plusieurs problèmes et défis potentiels :

1. **La proportionnalité et la sécurité juridique** : si l'harmonisation des sanctions est souhaitable, la directive proposée doit trouver un équilibre entre dissuasion efficace et proportionnalité. Des sanctions trop sévères ou trop générales pourraient donner lieu à des litiges sur leur équité et leur légalité, en particulier si elles sont appliquées de manière incohérente dans les différents États membres. Assurer la sécurité juridique est essentiel pour une application efficace et le respect des droits fondamentaux.

2. **L'égalité de traitement de la corruption dans les secteurs public et privé** : l'approche de la Commission en matière de traitement de la corruption dans les secteurs public et privé soulève également des inquiétudes quant à la proportionnalité et à l'application spécifique au contexte. Bien que les deux formes de corruption soient néfastes, elles se manifestent souvent différemment et peuvent nécessiter des réponses adaptées.
3. **Les lacunes dans la mise en œuvre pratique** : même si une législation harmonisée est adoptée, la capacité pratique des États membres à mettre en œuvre et à faire respecter ces normes varie considérablement. Sans ressources, formation et soutien institutionnel suffisants, les effets escomptés de la directive risquent d'être dilués.
4. **La préservation des traditions juridiques nationales** : les efforts visant à harmoniser les normes juridiques doivent respecter les traditions et les cadres juridiques nationaux. Il existe un risque de résistance ou de contestation de la part des États membres dotés de systèmes juridiques divergents, ce qui pourrait compliquer ou retarder la mise en œuvre effective (De Schamp – Stiegel, 2023).

5. **La difficulté à trouver une définition commune :**
« *Bien que la corruption soit un phénomène transnational, trouver une définition commune dans les cadres juridiques constitue un défi permanent.*¹⁴ Par conséquent, la proposition de la Commission suit l'approche traditionnelle, consistant à catégoriser les manifestations spécifiques de la corruption dans un sens plus large : détournement de fonds (art. 9)¹⁵ ; trafic d'influence (art. 10) ; abus de fonctions (art. 11) ; obstruction à la justice (art. 12) ; et enrichissement par des infractions de corruption (art. 13) ; ces infractions sont complétées par des règles sur les comportements accessoires (c'est-à-dire l'incitation, la complicité et la tentative – art. 14) » (Bellingeri – Luppi, 2023).
6. **L'absence d'évaluation d'impact⁶ :** « *la proposition est exceptionnellement présentée sans étude d'impact complémentaire. De plus, l'initiative n'est pas susceptible d'avoir des impacts et des coûts économiques, environnementaux ou sociaux significatifs, ni d'entraîner des dépenses importantes. Dans le même temps, cela devrait profiter à l'économie et à la société dans son ensemble. Cette approche peut être critiquable sur plusieurs aspects. L'impact de*

⁶ Mémoire explicatif, COM (2023) 234, op. cit.(n. 12), pp. 13-14 (Bellingeri – Luppi, 2023).

l'application du droit pénal implique généralement un certain degré de coût social. Par exemple, dans l'expérience de l'Italie, la disposition relative à l'abus de fonction (art. 323 du Code pénal italien) démontre parfaitement l'impact qu'une pénalisation trop étendue et peu claire peut avoir sur l'efficacité de l'administration. En 2021, seulement 40 des 5 500 procédures pénales en Italie ont abouti à des condamnations ou à une négociation de peine. Pour les fonctionnaires, en particulier ceux qui occupent des postes élus, être soumis à des poursuites pénales peut entraîner de graves dommages à leur réputation, quelle que soit l'issue finale de l'affaire, qui peut prendre des mois, voire des années, avant d'être définitivement résolue. Pour éviter cet inconvénient, nous recommandons de procéder à une étude d'impact. » (Bellingeri – Luppi, 2023).

Parmi les aspects positifs de la proposition législative, on peut citer : l'harmonisation de la criminalisation et des sanctions, la responsabilité des personnes morales⁷, l'alignement sur les normes internationales, la coopération transfrontalière. En facilitant une

⁷ La directive met l'accent sur la nécessité de responsabiliser les entités juridiques, telles que les sociétés, en cas de délits de corruption. Cela est important car les personnes morales jouent souvent un rôle central dans la facilitation ou les avantages des systèmes de corruption, et le fait de les cibler peut perturber les réseaux de corruption de manière plus efficace.

meilleure coopération transfrontalière entre les autorités des États membres, la directive répond à un défi crucial dans la poursuite des affaires de corruption ayant une dimension transnationale. Une coopération renforcée peut conduire à une meilleure coordination des enquêtes, au partage des preuves et à des efforts conjoints de poursuites (Bellingeri – Luppi, 2023).

Il sera essentiel de relever ces défis potentiels afin de garantir que la directive proposée remplisse son objectif de renforcer les efforts de lutte anticorruption dans l'ensemble de l'UE de manière globale et efficace.

4. MESURES ANTICORRUPTION MISES EN ŒUVRE AU SEIN DE L'UE

Dans son discours sur l'état de l'Union de 2022, la présidente von der Leyen a souligné l'urgence de prendre des mesures décisives contre la corruption. La corruption cause de graves dommages à la société, la démocratie, l'économie et les individus. Elle érode la crédibilité des institutions, compromettant leur capacité à mettre en œuvre des politiques publiques et à fournir des services de qualité. En outre, elle facilite le crime organisé et l'ingérence étrangère. Prévenir et combattre efficacement la corruption est essentiel pour défendre les valeurs de l'UE, garantir l'efficacité des politiques de l'UE, maintenir l'état de droit et favoriser la confiance dans la gouvernance et les institutions publiques.

Ces dernières années, l'UE a été secouée par des scandales très médiatisés tels que la laverie automatique azerbaïdjanaise, les dossiers Uber et le Qatagate, illustrant que la corruption reste un problème omniprésent au sein du bloc. À plusieurs reprises, des cas significatifs de détournement de fonds publics et européens ont été révélés. Selon les estimations, la corruption pourrait coûter à l'UE jusqu'à 990 milliards d'euros par an (Transparency International, 2024). Au niveau national, la corruption politique a affaibli l'état de droit et, dans les cas les plus graves, a même conduit à la captation de l'État. À l'heure actuelle, les États membres ne disposent pas d'une approche unifiée pour répondre à ces questions. Leurs réglementations ne sont souvent

pas suffisamment complètes et solides pour prévenir et criminaliser efficacement la corruption. En outre, il existe des incohérences au sein de l'UE concernant les actes de corruption qui sont criminalisés et la manière dont ils sont poursuivis.

Sur la scène internationale, les efforts de l'UE pour lutter contre la corruption transfrontalière ont également été insuffisants. Les entreprises basées dans l'UE impliquées dans la corruption de fonctionnaires étrangers restent souvent impunies, et les autorités ne font pas assez pour dissuader les fonctionnaires étrangers corrompus et leurs associés de blanchir ou d'investir des actifs illicites au sein de l'UE. Il n'est donc pas surprenant que l'inquiétude du public à l'égard de la corruption au sein de l'UE soit importante. Selon l'enquête du baromètre mondial de la corruption 2021, près de la moitié des citoyens de l'UE estiment que leur gouvernement est peu efficace dans la lutte contre la corruption, et seulement 21 % d'entre eux sont convaincus que les fonctionnaires corrompus subissent des conséquences appropriées (Transparency International, 2024).

L'UE est confrontée à cinq défis majeurs dans sa lutte anticorruption, qui reflètent à la fois des vulnérabilités internes et externes :

1. **Abus des fonds européens par les régimes autoritaires** : les subventions européennes ont été utilisées à mauvais escient par les gouvernements pour saper l'état de droit et renforcer les systèmes

autocratiques. Par exemple, le Premier ministre hongrois Viktor Orbán a été accusé de canaliser des fonds européens vers un réseau de patronage servant ses intérêts politiques. De même, les procureurs tchèques ont inculpé en 2022 l'ancien Premier ministre Andrej Babiš de fraude portant sur des millions d'euros de subventions agricoles de l'UE.

2. **Centre de lutte contre le blanchiment d'argent** : l'UE reste une destination majeure des flux financiers illicites. Les réseaux criminels exploitent ses ports, ses marchés immobiliers et son commerce d'art pour blanchir de l'argent. Les affaires de lutte contre le blanchiment d'argent très médiatisées, telles que l'arrestation en 2022 en Espagne d'un éminent blanchisseur d'argent soupçonné d'avoir détourné 200 millions d'euros par le biais de sociétés écrans et de produits de luxe, sont des succès rares dans un contexte de défis systémiques.
3. **Trafic d'influence et conflits d'intérêts** : des scandales comme le Qatargate et les abus du lobbying dans des secteurs tels que la politique climatique révèlent d'importantes lacunes en matière de transparence et de responsabilité. Les individus aisés et les régimes autoritaires exploitent ces failles pour

exercer une influence disproportionnée sur le processus décisionnel de l'UE et financer des campagnes politiques, perpétuant ainsi des inégalités.

4. **Facilitation de la corruption à l'étranger** : des entités basées au sein de l'UE ont été impliquées dans le maintien de la corruption dans des pays étrangers, soit par le biais de pots-de-vin, soit en exploitant des systèmes de conformité laxistes. Par exemple, les aveux de corruption d'Ericsson dans plusieurs pays mettent en évidence la manière dont de telles activités exacerbent les inégalités mondiales et déstabilisent la gouvernance.
5. **Corruption stratégique et risques en matière de sécurité** : des décennies de tolérance à l'égard des pratiques kleptocratiques ont rendu l'UE vulnérable, comme le démontrent les actions de la Russie avant sa guerre contre l'Ukraine. Les oligarques russes ont utilisé l'UE pour blanchir de l'argent, accroître leur influence et diffuser de la désinformation, sapant ainsi la stabilité européenne (Koytcheva, 2024).

Pour relever ces défis interconnectés, il faut une collaboration entre les décideurs politiques, la société civile, les citoyens et les médias indépendants, afin de garantir que les réponses de l'UE

respectent son engagement en faveur des valeurs libérales et des libertés. La commission des affaires européennes reconnaît que le scandale du « Qatargate » a représenté une « déflagration démocratique » significative, jetant un doute général sur l'intégrité des fonctionnaires de l'Union européenne. En réponse, la Commission salue l'adoption rapide de réformes éthiques internes par le Parlement européen en 2023, suite aux « 14 points » proposés par sa présidente, Roberta Metsola, en janvier de la même année. Les principales mesures sont :

- Améliorer la transparence dans les déclarations d'intérêts des députés européens.
- Introduire des déclarations de patrimoine obligatoires pour les députés du Parlement européen.
- Exiger que les groupes d'intérêts s'inscrivent dans le registre commun de transparence avant de rencontrer les députés du Parlement européen.
- Mettre en place un dispositif interne de protection des lanceurs d'alerte.

Ces réformes marquent une étape importante vers le rétablissement de la confiance et le renforcement de la gouvernance éthique au sein des institutions de l'UE (Commission des affaires européennes, 2024). Les mesures introduites visent à renforcer considérablement les règles de transparence existantes au sein du

Parlement européen. Les députés responsables des dossiers législatifs seront désormais tenus de déclarer et de résoudre les conflits d'intérêts potentiels, y compris ceux découlant de leur « vie affective ». En outre, davantage de députés européens seront obligés de divulguer les réunions liées aux activités parlementaires, y compris les interactions avec des représentants de pays tiers. De nouvelles règles imposeront également la divulgation des revenus extérieurs supérieurs à 5 000 €, avec une transparence accrue sur le secteur, en particulier dans des professions comme le droit ou le conseil. De plus, les négociateurs ont convenu de doubler les sanctions potentielles en cas de violation des règles, permettant la suspension des indemnités journalières et l'exclusion de la plupart des fonctions parlementaires pendant une période pouvant aller jusqu'à 60 jours. Cependant, **les antécédents du Parlement en matière d'application de ces règles sont limités.** Bien qu'un comité consultatif interne puisse recommander des sanctions, la décision finale appartient au Président. **Malgré 26 violations des règles de transparence identifiées au fil des années, aucun député européen n'a été sanctionné.** Des sanctions ont été imposées uniquement pour des problèmes tels que du harcèlement et des discours de haine sous le mandat de la présidente Roberta Metsola. De plus, les espoirs d'un mécanisme d'application solide par le biais d'un organisme éthique indépendant à l'échelle de l'UE ont été tempérés lorsque la Commission européenne a réduit sa proposition tant attendue concernant une telle entité. Des questions restent alors sans

réponse concernant l'efficacité des mesures exécutoires (Politico, 2023).

En 2023, la Commission européenne a introduit une directive visant à lutter contre la corruption, dans le but d'harmoniser les lois anticorruption dans les 27 États membres de l'UE et d'exiger que les infractions énumérées dans la **Convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC)** soient pénalisées dans le droit de l'UE. Cette initiative représente une étape prometteuse allant dans le sens de la réduction des lacunes dans les cadres juridiques, l'augmentation des sanctions pénales et l'élargissement des outils d'enquête et de poursuite à la disposition des organismes chargés de l'application de la loi.

Des progrès significatifs ont également été réalisés en février, lorsque le Parlement européen a adopté sa position sur la directive (PE – Rapport, 2024). L'approche du Parlement va au-delà de la proposition initiale de la Commission et intègre plusieurs éléments clés réclamés depuis longtemps, tels que la reconnaissance des droits des victimes de corruption et la possibilité pour les organisations de la société civile de représenter ces victimes dans les procédures judiciaires. Le Parlement devrait négocier avec le Conseil sur la version finale de la directive plus tard cette année. Transparency International affirme qu'il est essentiel que les décideurs politiques de l'UE saisissent cette opportunité pour établir des mesures fortes qui permettront aux États membres de lutter plus efficacement contre la corruption (Transparency International, 2024).

La directive du Parlement européen et du Conseil relative à la lutte contre la corruption vise à remplacer la décision-cadre 2003/568/JAI du Conseil et à modifier la directive (UE) 2017/1371, qui traite de la fraude aux intérêts financiers de l'UE. Cette nouvelle directive s'inscrit dans le cadre d'un effort plus large visant à renforcer les mesures de lutte anticorruption dans l'ensemble de l'UE en établissant un cadre juridique unifié qui s'aligne sur les normes internationales, notamment celles fixées par la Convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC). Les principales caractéristiques de la directive sont les suivantes :

1. **Harmonisation des définitions** : la directive vise à normaliser les définitions des infractions de corruption dans les États membres, notamment la corruption active et passive, le détournement de biens par des fonctionnaires, le trafic d'influence, l'abus de fonctions, l'entrave à la justice et l'enrichissement illicite. Cette harmonisation vise à garantir que la pénalisation uniforme de toutes les formes de corruption au sein de l'UE.
2. **Pénalisation et sanctions** : les États membres seront tenus de pénaliser des actes spécifiques de corruption et d'imposer des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives. La directive établit des peines minimales pour diverses infractions, y compris des peines de

prison maximales allant de quatre à six ans pour les infractions graves.

3. **Responsabilité des personnes morales** : la directive stipule que les personnes morales peuvent être tenues responsables des délits de corruption commis à leur profit. Cela comprend des dispositions prévoyant des sanctions à l'encontre des entreprises, telles que des amendes basées sur le chiffre d'affaires et l'exclusion des subventions publiques.
4. **Mesures préventives** : les États membres sont encouragés à adopter des mesures préventives pour lutter contre la corruption, notamment en sensibilisant le public à ses effets néfastes et en garantissant la transparence de l'administration publique. L'accent est également mis sur la création d'organes ou d'unités dédiés à la lutte contre la corruption.
5. **Renforcement de la coopération** : la directive vise à renforcer la coopération entre les autorités nationales et transfrontalières dans la lutte anticorruption. Cela inclut des mécanismes améliorés de partage d'informations et d'enquêtes conjointes entre les États membres.
6. **Participation du public** : la proposition souligne l'importance d'impliquer la société civile dans le

contrôle du respect des lois et dans la défense de la responsabilité dans les efforts de lutte anticorruption.

7. **Suivi et rapports** : la Commission européenne surveillera la mise en œuvre de la directive au moyen d'évaluations et de rapports réguliers, garantissant que les États membres respectent les normes établies (EUR-Lex, COM/2023).

4.1 Meilleure réglementation au niveau européen des activités des groupes d'intérêts agissant pour le compte de pays tiers

La commission des affaires européennes souligne **l'importance de prévenir la corruption** par des mesures visant à réglementer les activités des groupes d'intérêts, notamment ceux travaillant pour le compte de pays tiers. Elle met en évidence la proposition de directive **COM (2023) 637 final**, qui s'inscrit dans le cadre plus large de l'effort de transparence déployé par l'accord interinstitutionnel prévu pour **un organisme éthique interinstitutionnel et la directive sur la lutte anticorruption**. La commission souligne qu'il est essentiel de garantir la transparence dans la représentation des intérêts – visant à influencer l'élaboration ou la mise en œuvre des politiques de l'UE – afin de préserver l'intégrité du débat démocratique. Elle prévient toutefois que ces activités risquent d'être exploitées par des pays tiers cherchant à affaiblir l'UE et ses États membres.

La commission reconnaît l'importance d'initiatives telles **que le Registre de transparence 2021 et le Code de conduite qui l'accompagne** pour les représentants qui collaborent avec le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne. Cela soulève toutefois des inquiétudes quant à **l'efficacité des mécanismes de surveillance actuels** liés au Registre. Pour y remédier, la commission suggère de déléguer les responsabilités de surveillance à un futur comité d'éthique européen.

Tout en reconnaissant le potentiel de **la proposition COM (2023) 637** pour réglementer le lobbying, la commission exprime des réserves. Elle note que la réforme pourrait affaiblir la surveillance en introduisant **une procédure d'enregistrement unique pour l'UE**, permettant aux groupes d'intérêts de choisir l'État membre dans lequel ils s'enregistrent. Cela risque de créer une « course vers le bas », les groupes s'enregistrant probablement dans l'État membre ayant les exigences les moins strictes. En outre, la proposition pourrait interdire des réglementations nationales plus strictes, comme celles en vigueur en France, compromettant ainsi la capacité des États membres avancés à appliquer des contrôles plus stricts.

Enfin, la commission constate que la corruption ne provient pas seulement de pays tiers mais implique également des acteurs nationaux au sein de l'UE, soulignant la nécessité d'une approche globale pour lutter contre les pratiques de corruption (Commission des affaires de l'Union européenne, 2024).

4.2 Responsabilité pénale des entreprises dans la pratique – les entreprises tenues pour responsables

En 2020, Airbus a conclu un accord de 4 milliards de dollars avec les autorités anticorruption de France, du Royaume-Uni et des États-Unis pour des délits de corruption. Cette affaire illustre la tendance croissante aux résolutions hors procès – des accords négociés au lieu de procès formels – dans les affaires de corruption transnationale et de criminalité en col blanc. À l'échelle mondiale, plus de 80 % de ces cas sont désormais résolus grâce à ces mécanismes. Des inquiétudes subsistent toutefois quant à leur capacité à dissuader efficacement les comportements répréhensibles, car de nombreux pays manquent de cadres clairs pour garantir la transparence et l'équité de ces accords.

Le recours des procureurs aux résolutions hors procès souligne la nécessité de normes solides. L'appel récent du Parlement européen en faveur d'un cadre transparent et efficace pour tenir les entités juridiques responsables dans les affaires de corruption transnationale constitue une étape bienvenue dans la résolution de ce problème.

Initialement, la proposition de la Commission européenne relative à la responsabilité des entreprises visait les entreprises qui ne parvenaient pas à prévenir la corruption d'une « personne dirigeante », comme un cadre supérieur. Toutefois, cette définition étroite risquait d'exclure d'autres acteurs clés, tels que les intermédiaires ou les « partenaires commerciaux » utilisés pour faciliter les pots-de-vin, comme

on l'a vu dans l'affaire Airbus. Cette préoccupation a été prise en compte par le Parlement européen, qui prône désormais une responsabilité étendue à toute « personne associée ».

Le Parlement soutient également le renforcement de la responsabilité des entreprises au-delà des propositions initiales de la Commission. Elle prévoit une responsabilité non seulement lorsque les entreprises ne mettent pas en œuvre des mesures de surveillance ou de contrôle pour prévenir la corruption, mais également lorsque ces mesures sont inefficaces. Cette amélioration essentielle garantit que les entreprises ne peuvent pas échapper à leur responsabilité en maintenant des systèmes de conformité superficiels ou inadéquats. Le maintien de cette disposition dans la législation finale constituerait une avancée significative dans la prévention des fautes professionnelles (Transparency International, 2024).

La responsabilité pénale des entreprises est devenue une pierre angulaire des systèmes de justice pénale modernes, en particulier dans les juridictions de droit civil, au cours des deux dernières décennies. Il est admis que les sociétés, en tant qu'entités juridiques, peuvent être tenues responsables des actes criminels commis en leur nom ou dans le cadre de leurs activités. Toutefois, la mise en œuvre pratique de la responsabilité des entreprises varie considérablement d'une juridiction à l'autre, présentant à la fois des opportunités et des défis.

L'introduction de la responsabilité pénale des entreprises marque une évolution significative dans les systèmes de justice pénale de la

plupart des pays de droit civil au cours des deux dernières décennies. Toutefois, les réglementations et les cadres juridiques régissant la responsabilité pénale des entreprises diffèrent d'un État membre à l'autre. La proposition de la Commission contient encore quelques éléments controversés.

Le projet de directive n'indique pas explicitement que la responsabilité des entreprises est de nature « pénale ». En outre, il apparaît que le terme « personne morale » (au sens de l'article 2, n° 7) ne s'étend pas aux entités dépourvues de personnalité juridique. Il s'agit d'un choix discutable, car les individus au sein de ces entités non constituées en sociétés peuvent également se livrer à des activités criminelles. La structure de responsabilité proposée adhère à l'approche traditionnelle de l'UE, selon laquelle la responsabilité découle soit d'un délit commis par une personne occupant un poste élevé au sein de l'organisation, soit du manquement d'une personne de haut rang à superviser les actes criminels d'un employé. Cette approche est considérée comme quelque peu dépassée.

Un modèle alternatif émergent met l'accent sur la responsabilité des entreprises en fonction des efforts de conformité de l'organisation et de sa contribution à des actes criminels, notamment de par des faiblesses organisationnelles ou des systèmes de prévention inefficaces. Des pays comme l'Italie, l'Espagne, la République tchèque, l'Autriche, la Pologne et le Royaume-Uni ont adopté cette approche plus moderne. Bien que le projet reconnaisse le rôle des mécanismes de contrôle

interne, de la sensibilisation à l'éthique et des programmes de conformité pour prévenir la corruption de manière préventive, ces mesures ne sont considérées comme des facteurs atténuants que lors des sanctions. Par conséquent, les entreprises pourraient ne pas être suffisamment motivées à adopter des mesures proactives de conformité si les sanctions sont réduites de manière égale pour les initiatives de conformité post-infraction (conformément à l'article 18(2)b). En revanche, une circonstance atténuante indépendante liée à la dénonciation volontaire des délits, parallèlement aux mesures correctives (décrites à l'article 18(2)c), constitue un pas en avant positif.

Concernant **les sanctions pour les personnes morales**, le calcul des amendes sur la base du chiffre d'affaires mondial total (article 17(2)a), incluant les entités commerciales associées, est intéressant et s'aligne sur les directives européennes existantes relatives aux abus de marché, à la lutte contre le blanchiment d'argent et à la protection des données. Toutefois, il pourrait être judicieux d'envisager de faire varier les seuils d'amendes maximales en fonction de la taille de l'entité. La liste des sanctions applicables aux personnes morales suscite d'autres inquiétudes. Le large éventail de sanctions potentielles, y compris l'interdiction définitive d'exercer une activité commerciale ou même la liquidation judiciaire, manque de clarté quant aux cas dans lesquels des mesures sévères doivent être appliquées. La formulation implique que toutes les mesures peuvent être obligatoires pour toute infraction de corruption d'entreprise, ce qui serait en conflit avec le principe de

proportionnalité. Une interprétation plus équilibrée permettrait aux législateurs nationaux de sélectionner les sanctions appropriées dans la liste fournie, sans avoir l'obligation d'adopter toutes les mesures ou de les appliquer de manière uniforme. La clarification de ce point dans le texte juridique est essentielle pour garantir le respect du principe de proportionnalité (Bellingeri – Luppi, 2023 ; Zoli, 2023).

4.3 Sanctions proposées en cas de violation et en quoi elles seront différentes du système actuel dans l'UE

Les nouvelles propositions de la Commission européenne en matière de lutte contre la corruption, notamment celles contenues dans la directive COM (2023) 637, introduisent des changements importants dans les sanctions pour les violations liées à la corruption dans l'UE. Ces mesures visent à garantir des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives, ciblant à la fois les personnes physiques et morales impliquées dans des délits de corruption. Les sanctions pour les personnes morales (par ex. les entreprises) peuvent inclure des amendes substantielles et des programmes de conformité obligatoires, comme on le voit dans des pays comme la France, qui impose déjà des amendes aux entreprises qui ne disposent pas de programmes de conformité. Pour les contrevenants individuels, en particulier les fonctionnaires ou les personnes impliquées dans la corruption de haut niveau, la directive prévoit des sanctions sévères, notamment la

possibilité de peines de prison et de sanctions financières importantes (Reeves, 2023).

Le cadre mis à jour vise également à renforcer les sanctions grâce à une approche plus unifiée entre les États membres, exigeant des dispositions plus claires pour les délits de corruption et de pots-de-vin, qui s'appliqueront à toutes les formes de corruption, tant publiques que privées. Les nouvelles règles sont également conformes aux normes internationales, telles que celles énoncées dans la Convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC), garantissant que les délits de corruption peuvent être punis efficacement dans tous les États membres de l'UE, en mettant l'accent sur la responsabilisation des entités juridiques. Toutefois, la mise en œuvre concrète de ces sanctions reste dépendante des cadres juridiques locaux et des ressources disponibles dans chaque État membre. Les sanctions proposées pour les violations de la nouvelle directive sur la lutte anticorruption et la violation des sanctions de l'UE représentent un changement important par rapport au système actuel de l'UE. Les principaux aspects des sanctions proposées et en quoi elles sont différentes des cadres existants et des sanctions proposées.

Pour les personnes physiques :

- **Emprisonnement** : la directive établit des peines d'emprisonnement maximales allant d'un à cinq ans, selon la gravité de l'infraction, à savoir :
 - Un an pour les infractions moins graves.

- Trois ans pour les infractions plus graves.
 - Cinq ans pour les infractions les plus graves, notamment celles impliquant des seuils financiers importants (par ex. violations portant sur des biens ou des services d'une valeur supérieure à 100 000 € ou sur des équipements militaires).
- **Sanctions complémentaires** : outre l'emprisonnement, les États membres doivent imposer des sanctions complémentaires, pouvant inclure : des amendes, le retrait de permis et de licences et l'interdiction d'occuper des fonctions publiques ou des postes de direction au sein d'organisations.

Pour les personnes morales (sociétés) :

- **Amendes** : la directive prévoit que les amendes pour les personnes morales soient calculées en pourcentage de leur chiffre d'affaires mondial, les amendes proposées allant de 3 à 5 % du chiffre d'affaires total de l'exercice précédent ou des montants fixes d'au moins 24 à 40 millions d'euros, selon l'infraction.
- **Sanctions supplémentaires** : Les personnes morales peuvent également être sanctionnées par : l'exclusion des avantages ou aides publiques, le retrait des permis et licences nécessaires à la poursuite d'activités commerciales liées à l'infraction, la surveillance judiciaire ou même la dissolution dans les cas graves (EUR-Lex, COM/2023).

Les différences par rapport au système actuel résident principalement dans l'harmonisation entre les États membres. La nouvelle directive vise à créer un cadre uniforme de sanctions dans tous les États membres de l'UE, en s'attaquant à la fragmentation actuelle où les sanctions pour des infractions similaires peuvent varier considérablement d'un pays à l'autre. Ainsi que des sanctions plus sévères. Les sanctions proposées sont généralement plus sévères que celles en place actuellement. Par exemple, de nombreux États membres ont des peines d'emprisonnement maximales inférieures et n'imposent pas d'amendes en fonction du chiffre d'affaires, ainsi la nouvelle directive peut entraîner des répercussions financières nettement plus élevées. La directive met davantage l'accent sur la responsabilité des entreprises, en les tenant pour responsables des violations commises par leurs employés si ces actions profitent à l'entreprise. Il s'agit d'une amélioration notable par rapport à de nombreux cadres juridiques existants qui ne traitent pas de manière adéquate des fautes professionnelles. La directive introduit des mécanismes d'autorévélation volontaire, permettant aux entreprises de bénéficier potentiellement de sanctions réduites si elles coopèrent avec les autorités dans le cadre des enquêtes sur les violations. Cela contraste avec les systèmes existants qui n'offrent pas forcément de telles incitations. La directive définit clairement les infractions et établit des seuils monétaires (par ex. 100 000 €) qui déterminent la sévérité des sanctions, qui est définie de façon moins claire dans de

nombreuses lois nationales actuelles. Les sanctions proposées dans la nouvelle directive représentent un effort global visant à renforcer les mesures de lutte anticorruption et à garantir une application plus efficace dans toute l'UE. En harmonisant les sanctions et en augmentant leur sévérité, la directive vise à décourager la corruption et à renforcer la responsabilité des individus et des entreprises impliqués dans des pratiques de corruption. Les États membres devront mettre en œuvre ces changements en transposant la directive dans leur droit national d'ici mai 2025 (EUR-Lex, COM/2023).

En résumé, **plusieurs mesures spécifiques de lutte anticorruption et des règles plus strictes sont proposées aux grands décideurs de l'UE :**

1. **Élargissement des catégories de fonctionnaires concernés :** le Parlement européen souhaite élargir la catégorie des « hauts fonctionnaires » pour inclure les grands décideurs de l'UE, comme les députés européens, les commissaires européens et le président du Conseil européen. La proposition vise également à englober « *toute personne chargée de missions d'intérêt public ou chargée d'un service public* » (Clementucci – Miekina, 2023).
2. **Sanctions plus sévères :** les députés demandent des sanctions plus strictes, notamment en ce qui concerne la capacité du contrevenant à occuper une fonction

publique et l'exclusion de l'accès au financement public.

3. **Nouvelles infractions pénales** : la proposition vise à criminaliser des délits tels que la dissimulation, la mauvaise conduite dans l'exercice d'une fonction publique et le financement politique illicite.
4. **Mesures relatives aux conflits d'intérêts** : de nouvelles règles exigeraient la divulgation ponctuelle de nouveaux conflits d'intérêts et imposeraient des sanctions en cas de non-déclaration d'actifs substantiels.
5. **Réglementation sur le lobbying** : la proposition comprend des exigences minimales en matière de divulgation d'informations et d'enregistrement obligatoire des groupes d'intérêts.
6. **Réglementation sur le lobbying** : la proposition comprend des exigences minimales en matière de divulgation d'informations et d'enregistrement obligatoire des groupes d'intérêts.
7. **Transparence dans les marchés publics et le financement politique** : des dispositions spéciales sont ajoutées pour permettre un contrôle public grâce à un meilleur accès à l'information.
8. **Interdiction de certains régimes** : une proposition

- d'interdiction de la citoyenneté et de la résidence par le biais de programmes d'investissement.
9. **Limites des grâces et des amnisties** : interdiction de gracier ou d'amnistier des personnes pour des délits liés à la corruption.
 10. **Restrictions des « portes tournantes »** : Des règlements et des restrictions s'appliqueraient à l'emploi des fonctionnaires après leur mandat.
 11. **Transparence dans les marchés publics et le financement politique** : des dispositions spéciales sont ajoutées pour permettre un contrôle public grâce à un meilleur accès à l'information.
 12. **Interdiction de certains régimes** : une proposition d'interdiction de la citoyenneté et de la résidence par le biais de programmes d'investissement.
 13. **Limites des grâces et des amnisties** : interdiction de gracier ou d'amnistier des personnes pour des délits liés à la corruption.
 14. **Limitations de l'immunité** : limiter les privilèges et immunités aux seuls actes accomplis dans l'exercice des fonctions officielles et pendant l'exercice des fonctions.
 15. **Création de nouveaux rôles et organismes** : le Parlement européen appelle à la création d'un poste de

coordinateur européen de la lutte anticorruption. Les États membres seraient tenus de créer des organismes indépendants spécialisés dans la lutte anticorruption.

16. **Rapport régulier** : demande à la Commission de produire un rapport annuel de l'UE sur la lutte contre la corruption (PE – Communiqués de presse, 2024 ; Bellingeri – Luppi, 2023 ; Clementucci – Miekina, 2023).

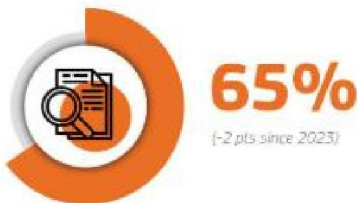
Ces mesures visent à créer un cadre de lutte anticorruption plus complet et plus strict dans toute l'UE, en mettant l'accent sur les hauts fonctionnaires et les décideurs. Selon le dernier rapport « **Attitude des citoyens à l'égard de la corruption dans l'UE en 2024** », les Européens continuent d'exprimer leur scepticisme quant à l'efficacité des gouvernements nationaux dans la lutte contre la corruption. 65 % des citoyens estiment que les affaires de corruption de haut niveau ne sont pas suffisamment poursuivies, et seulement 30 % pensent que leur gouvernement lutte efficacement contre la corruption. En outre, 68 % des Européens considèrent que la corruption est répandue dans leur État membre respectif. Malgré cela, la plupart des Européens considèrent que la corruption est inadmissible. Ils pensent fermement qu'il n'est en aucun cas acceptable d'offrir de l'argent, des cadeaux ou des faveurs en échange de services de l'administration publique, renforçant alors la position ferme du public contre les pratiques de corruption.



Source : Eurobaromètre

Les Européens restent sceptiques quant à l'efficacité des efforts visant à lutter contre la corruption. Deux statistiques clés ressortent : 65 % des Européens estiment que les affaires de corruption de haut niveau ne sont pas poursuivies de manière adéquate et 57 % estiment que les mesures gouvernementales pour lutter contre la corruption sont inefficaces. En outre, une majorité d'Européens continuent de considérer que la corruption est répandue dans leur pays.

Nearly two-thirds
THINK that high-level
corruption cases are
not pursued sufficiently




More than half of
Europeans DO NOT think
that government efforts to
combat corruption are effective



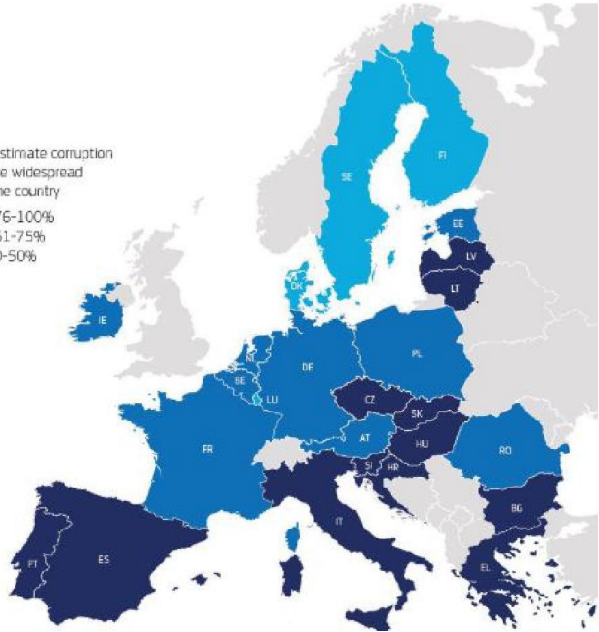
Source : Eurobaromètre

EU **68%** (2015-2022)

EL  98%	RO  75%
PT  96%	FR  70%
MT  95%	BE  66%
SI  95%	IE  57%
HR  92%	AT  55%
CY  91%	NL  54%
ES  90%	PL  52%
HU  88%	DE  51%
BG  85%	EE  51%
LT  83%	SE  49%
CZ  79%	LU  43%
IT  78%	DK  26%
SK  77%	FI  18%
LV  76%	

% Estimate corruption to be widespread in the country

- 76-100%
- 51-75%
- 0-50%



Source : Eurobaromètre

CONCLUSION

L'UE en tant que défenseuse de normes et de valeurs fait face à des défis persistants, tant au niveau national qu'international, lorsqu'il s'agit de renforcer l'état de droit et de lutter contre la corruption. Cela reste une question cruciale, mais la profonde expérience de l'UE et les leçons tirées de ceux qui travaillent directement sur ces questions peuvent lui fournir des indications précieuses pour réévaluer son programme et affiner son approche visant à promouvoir l'état de droit et les efforts de lutte anticorruption dans les régions partenaires.

Pour aller de l'avant, l'UE doit s'étendre au-delà d'une conception « légère » de l'état de droit, qui se concentre traditionnellement sur les réformes institutionnelles et l'accès à la justice. Il convient plutôt d'adopter une perspective « plus dense », avec des éléments fondamentaux comme la responsabilité, l'accès équitable aux biens et services publics, une gouvernance transparente, des mesures anticorruption sectorielles, l'équité fiscale et une mobilisation efficace des ressources nationales. Une telle approche globale permettrait à l'UE d'élaborer des stratégies plus nuancées, renforçant la cohérence et la synergie entre ses efforts internes en matière d'état de droit et ses initiatives mondiales.

Selon le CEPS, le problème auquel l'UE est actuellement confrontée est que même les individus occupant les plus hautes fonctions au sein de ses institutions sont souvent dissuadés d'exprimer

des opinions qui remettent en cause la position de leurs dirigeants institutionnels. Il est donc encore moins probable que les membres du personnel de la Commission se sentent habilités à dénoncer les fautes internes. Une mesure modeste mais significative serait de fournir une assurance explicite que le personnel, les membres et les institutions de l'UE dans leur ensemble sont véritablement liés par les principes énoncés à l'article 2 du traité sur l'Union européenne (TUE). Cet article devrait appuyer toutes les actions institutionnelles, y compris les résultats législatifs et non législatifs ainsi que les objectifs politiques. L'article 2 du TUE énonce des principes fondamentaux qui vont au-delà des idéaux généraux ; il consacre la démocratie, les droits fondamentaux et l'état de droit comme principes de base du service public. Ces principes sont essentiels et garantissent que les institutions de l'UE servent les intérêts des citoyens européens en créant des lois et des politiques qui reflètent ces valeurs. C'est pourquoi l'UE devrait mettre en œuvre une « **boussole de l'état de droit** » pour tous les membres institutionnels – qu'ils soient élus ou non – ainsi que pour son personnel, afin de s'engager à ce que tous les aspects de leur travail, y compris leurs interactions avec les citoyens, soient systématiquement guidés par l'état de droit. Ce principe devrait être intégré dans les statuts du personnel signés par les fonctionnaires et dans les codes de conduite applicables aux membres. Une telle « boussole » doit garantir que les individus donnent la priorité au service des citoyens plutôt qu'au simple suivi des directives émanant du «

niveau politique » de leurs institutions ou des agendas des dirigeants au sommet des instances européennes. Elle souligne l'importance de l'intégrité personnelle, en particulier lorsque les décisions politiques sont en conflit avec les principes fondateurs de l'UE tels qu'énoncés à l'article 2 du traité sur l'Union européenne (TUE) et dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Il est donc essentiel de s'assurer que le personnel et les membres peuvent exprimer librement leurs préoccupations concernant d'éventuelles violations de l'article 2 du TUE au sein des institutions, avec de solides garanties en place pour les protéger contre les représailles. La fonction publique exige par nature un certain degré de discrétion et de retenue de la part des fonctionnaires. Néanmoins, pour lutter efficacement contre la corruption, les mauvaises conduites et les abus de pouvoir, il est essentiel de fournir un environnement sûr dans lequel les témoins peuvent s'exprimer sans crainte. Si la loyauté envers les institutions est importante, la loyauté envers les citoyens, l'état de droit démocratique et « l'intérêt général européen » priment. Une culture qui intimide ceux qui défendent les principes que les institutions prétendent défendre décourage en fin de compte l'adhésion aux valeurs du Traité de l'UE et encourage ceux qui cherchent à échapper à la responsabilité et à affaiblir l'Union de l'intérieur (CEPS, 2024 :146-147).

L'inclusion des infractions aggravantes dans la directive constitue une avancée positive. Toutefois, pour les crimes de corruption les plus

graves, souvent qualifiés de « **grande corruption**⁸ » par *Transparency International*, les forces de l'ordre doivent être équipées d'outils et de mesures supplémentaires pour améliorer les chances d'enquête et de poursuites efficaces.

L'omission des victimes de la corruption dans la directive constitue une négligence importante. La répression des délits de corruption reste incomplète si les victimes de ces délits ne bénéficient pas de recours adéquats. Notre proposition est d'introduire un nouvel article qui oblige les États membres à établir un processus clair garantissant que les victimes de corruption, tant étatiques que non étatiques, seront dûment prises en compte lors des phases d'enquête et de poursuites. En outre, les États membres devraient permettre aux entités non étatiques de représenter les intérêts des victimes dans les affaires pénales, notamment en désignant un médiateur des victimes. Enfin, cette directive devrait être alignée sur la directive relative aux droits des victimes afin de garantir la cohérence de la protection des victimes.

L'inclusion d'une définition harmonisée des « hauts fonctionnaires » et des « fonctionnaires » à l'article 2 est une étape positive, mais des amendements sont nécessaires pour les aligner sur les meilleures pratiques internationales. La définition de « fonctionnaire » devrait être plus large et couvrir toute personne qui

⁸ Gillian Dell (septembre 2023), Lutte contre l'impunité de la grande corruption : propositions de définition et de mesures spéciales (Transparency International), p. 12

exerce une fonction publique ou fournit un service public, et pas seulement celles à qui une fonction publique est attribuée. Elle devrait également inclure les personnes considérées comme des fonctionnaires en vertu du droit national.

Par exemple, selon *Transparency International*, les États membres et la Commission européenne devraient établir un système standardisé et compatible pour la collecte et la publication de données de grande valeur en matière de lutte contre la corruption. Les cadres juridiques nationaux devraient être mis à jour pour définir et réglementer les activités de lobbying et le financement des partis politiques. En outre, les États membres devraient veiller à ce que les agences de lutte contre la corruption, les instances électorales, les organismes d'éthique, les médiateurs, les cellules de renseignement financier, les autorités fiscales et les forces de l'ordre disposent de règles et de protocoles clairs pour un partage efficace des données, tant au niveau national qu'au sein de l'UE, afin de soutenir leurs responsabilités.

Bien qu'il n'existe pas de définition internationale de « haut fonctionnaire », la définition des personnes politiquement exposées (PPE) du Groupe d'action financière (GAFI) est plus large et devrait être adoptée dans la directive. En outre, les circonstances aggravantes prévues à l'article 18(1)(a) ne devraient pas s'appliquer uniquement aux hauts fonctionnaires, mais également aux membres de leur famille et à leurs proches collaborateurs, comme le prévoit la Convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC).

L'initiative de la Commission souligne l'engagement de l'UE en faveur d'un programme solide de lutte anticorruption, essentiel au maintien des valeurs démocratiques, de l'intégrité économique et de la confiance sociale dans les États membres. Toutefois, son succès dépend de son aptitude à relever les défis liés aux capacités de mise en œuvre, à l'allocation des ressources, à la proportionnalité juridique et à la coopération. En favorisant une approche cohérente, collaborative et bien soutenue, l'UE peut renforcer ses efforts pour lutter contre la corruption et promouvoir l'intégrité à tous les niveaux de la société et de la gouvernance.

La proposition de **directive anticorruption de la Commission européenne de mai 2023** souligne le ferme engagement politique de l'UE dans la lutte contre la corruption. **Si elle est adoptée par le Conseil et le Parlement européen, la législation influencera considérablement les cadres juridiques nationaux.** Toutefois, bien que la proposition contienne des éléments prometteurs, elle soulève également certaines inquiétudes. L'implication de l'UE dans la lutte contre la corruption apporte une valeur ajoutée indéniable, qui ne peut être obtenue uniquement par des mesures répressives au niveau des États. L'harmonisation des législations pénales des États membres est essentielle pour créer un paysage juridique équitable et coordonné. Utiliser une directive comme instrument législatif est un choix prudent, car il vise à harmoniser les cadres divergents du droit pénal à travers l'Union. Cette approche est contraignante pour les États

membres quant aux résultats, mais permet une certaine flexibilité dans les moyens de mise en œuvre.

La directive vise à établir une norme « minimale » commune pour les infractions de corruption dans tous les États membres, comme le permettent les articles 83(1) et (2) du TFUE. Il serait toutefois bénéfique de définir ces normes avec plus de précision tout en respectant le principe de proportionnalité du droit de l'UE. Une telle clarté pourrait garantir une justice plus cohérente entre les États membres, en s'attaquant aux disparités telles que les délais de prescription variables, qui pourraient autrement encourager les pratiques de corruption dans les juridictions où l'application de la loi est plus faible.

Si la directive ne parvient pas à une véritable harmonisation des délits de corruption, elle risque de perpétuer les inégalités de traitement et de compromettre l'efficacité du cadre de lutte contre la corruption de l'UE.

Cette préoccupation est amplifiée par les défis auxquels les États membres ont été confrontés dans la mise en œuvre des dispositions semi-contraignantes de la CNUCC, que la directive cherche désormais à transformer en obligations pleinement contraignantes. Se contenter de reproduire les dispositions de la CNUCC sans les adapter au contexte de l'UE serait insuffisant et inefficace. La directive proposée offre une occasion unique de redynamiser et de renforcer les efforts de lutte contre la corruption au niveau européen. Il est impératif de ne pas laisser passer cette chance de mener une réforme significative.

Il est plus que certain que pour évaluer la réduction de la corruption et l'amélioration de la perception publique au sein de l'UE, plusieurs mesures et critères de référence seront utilisés, tels que l'indice de perception de la corruption (IPC), les enquêtes Eurobaromètre ou les rapports sur l'état de droit. Ces indicateurs visent collectivement à donner une vision complète des niveaux perçus et réels de corruption au sein de l'UE, facilitant ainsi les évaluations continues de l'efficacité des mesures et stratégies de lutte contre la corruption mises en œuvre par les États membres. Dans l'ensemble, même si l'impact de ces réformes sur la confiance du public dépendra de leur mise en œuvre et application effectives, elles représentent une étape essentielle vers une plus grande transparence, une plus grande responsabilité et une plus grande intégrité au sein des institutions de l'UE. En s'attaquant de manière globale à la corruption, l'UE a la possibilité d'améliorer considérablement la perception du public et de restaurer la confiance de ses citoyens.

SOURCES

AMNESTY INTERNATIONAL. 2024. En ligne :
<https://eucrim.eu/articles/the-impact-of-the-european-commissionsrule-of-law-report-in-monitoring-the-prevention-and-fight-againstcorruption>

BAKOWSKI, P. 2022. *Combating corruption in the European Union*, EPRS Briefing, December 2022, En ligne :
[www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/739241/EPRS_BRI\(2022\)739241_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/739241/EPRS_BRI(2022)739241_EN.pdf)

BELLINGERI, M. & LUPPI, F. 2023. *Combating Corruption in EU Legislation. An Analysis of Some Aspects of the Commission Proposal for the EU Anti-corruption Directive.*

CEPS, 2024. *The EU's path to 2030. Defining priorities for a stronger Union.* Centre For European Policy Studies. CEPS. PLACE DU CONGRÈS 1.B-1000 BRUSSELS. En ligne :
<https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2024/11/upadted-Prioritiesfor-the-EU-Series Full-volume.pdf>

CLEMENTUCCI, F. - MIEKINA, A. 2023. *The Commission Proposal for a Directive on Combating Corruption.* AS Published in

printed Issue 3/2023 pp 276 – 279

DOI <https://doi.org/10.30709/eucrim-2023-023> // BibTeX. En ligne : <https://eucrim.eu/articles/the-commission-proposal-for-a-directiveon-combating-corruption/>

COMMITTEE ON EUROPEAN AFFAIRS. 2024. *Corruption : A Challenge For The European Union (And Its Institutions)*. On 14 February 2024. En ligne : <https://www.senat.fr/rap/r23-345/r23-345/syn-en.pdf>

COUNCIL FRAMEWORK DECISION 2003/568/JHA of 22 July 2003 on combating corruption in the private sector, OJ L 192, 31.7.2003, 54

CSONKA P., JUSZCZAK A. AND SASON E., 2017. *The Establishment of the European Public Prosecutor's Office*, (2017) eucrim, 125, 128

DE SCHAMP, K. - STIEGEL, U. 2023. *The Impact of the European Commission's Rule of Law Report in Monitoring the Prevention and Fight against Corruption*. AS Published in printed Issue 4/2023 pp 345 – 349. En ligne : <https://eucrim.eu/articles/the-impact-of-the-european-commissions-rule-of-law-report-in-monitoring-the-prevention-and-fight-against-corruption/>

DOI <https://doi.org/10.30709/eucrim-2023-037> // BibTeX

DIRECTIVE (EU) 2017/1371 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2017 on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law, OJ L 198, 28.7.2017, 29. EUCRIM. DOI : <https://doi.org/10.30709/eucrim-2023-025> // BibTeX. En ligne : <https://eucrim.eu/articles/combating-corruption-ineu-legislation/#docx-to-html-fn3>

EC, FACTSHEET.2023. *Strengthening EU action to fight corruption*. En ligne : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_23_2565

EC, PRESS RELEASE.2023. *Rule of Law Report 2023 : Progress on 65% of recommendations, but further action needed*. En ligne : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3631

ECa – EUROBAROMETER. 2023. *Special Eurobarometer 534: Citizens' attitudes towards corruption in the EU in 2023*. Kantar Belgium. Report Fieldwork: April-May 2023. DR-04-23-618-EN-N. ISBN 978-92-68-04252-6. doi:10.2837/439726

ECb – EUROBAROMETER, 2023. *Citizens' attitudes towards corruption in the EU in 2023*. En ligne :

<https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2968>

EUc, 2023. *Citizens' attitudes towards corruption in the EU in 2023.*

En ligne : <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2968>

EUROPEAN COMMISSION, PRESS RELEASE.2023, op. cit.(n. 3) ; T. Wahl, *Commission and HR Set Out EU Action against Corruption*, (2023) eucrim, 139.

ENCJ, 2023.En ligne : <https://www.encj.eu/node/647>

EP, Press Releases. 2024. *Anti-corruption : MEPs to push for stricter EU-wide measures and penalties.* En ligne :

<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240129IPR17213/anti-corruption-meps-to-push-for-stricter-eu-wide-measures-and-penalties>

EP – Report, 2024. *REPORT on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on combating corruption, replacing Council Framework Decision 2003/568/JHA and the Convention on the fight against corruption involving officials of the European Communities or officials of Member States of the European Union and amending Directive (EU) 2017/1371 of the European Parliament and of the Council.* 21.2.2024 -

(COM(2023)0234 – C9-0162/2023 – 2023/0135(COD)). Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs. En ligne : [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2024-0048 EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2024-0048_EN.html)

EUR-Lex, COM/2023. *Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on combating corruption, replacing Council Framework Decision 2003/568/JHA and the Convention on the fight against corruption involving officials of the European Communities or officials of Member States of the European Union and amending Directive (EU) 2017/1371 of the European Parliament and of the Council. COM/2023/234 final.* En ligne : <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=COM%3A2023%3A234%3AFIN>

INTERNATIONAL PRESS INSTITUTE, 2024. *2024 rule of law report: media freedom organizations urge the EU to enforce stronger safeguards. Media Freedom Rapid Response (MFRR).* En ligne : <https://ipi.media/rule-of-law-report-media-freedom-eu/>

JUSZCZAK A. AND SASON E., 2017. *The Directive on the Fight against Fraud to the Union's Financial Interests by means of Criminal Law (PFI Directive) (2017) eucrim*

KOYTCHEVA, M. 2024. *Blind Spots in EU Anti-Corruption Efforts*. European Democracy Hub. En ligne : <https://europeandemocracyhub.epd.eu/blind-spots-in-eu-anticorruption-efforts/>

OKECHUKWU.N. 2023. *Rethinking EU support to the rule of law : Taking a stand for sustainable development*. Ecdpm. En ligne : <https://ecdpm.org/work/rethinking-eu-support-rule-law-taking-standsustainable-development>

POLITICO. Online : <https://www.politico.eu/article/qatargate-qatarcorruption-scandal-eu-european-parliament-eva-kaili-marc-tarabellaroberta-metsola/>

REEVES - BIRCH -ROSEN - SINKIN - FAHOUM - DARGHAM - VAN GRUISEN & SFOGGIA. 2023. *New EU Anti-Corruption Framework : what does this mean for multinationals and their compliance programmes ?* Global Regulation Tomorrow. Norton Rose Fulbright. En ligne : <https://www.regulationtomorrow.com/eu/new-eu-anti-corruptionframework-what-does-this-mean-for-multinationals-and-theircompliance-programmes/>

TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2024. *Will the EU act decisively and raise its anti-corruption standards ?* En ligne : <https://www.transparency.org/en/news/will-the-eu-raise-anticorruption-standards>

TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2024. *Combating corruption in the european union. analysis and recommendations on the proposed eu directive.* En ligne : <https://images.transparencycdn.org/images/Policy-position-Analysis-and-recommendations-on-the-proposed-EU-Anti-Corruption-Directive-August-2023.pdf>

ZOLI, L. 2023. *The Amendment of the PIF Directive by the New Proposal for a Directive on Combating Corruption.* AS Published in Printed Issue 3/2023 pp 279 – 281. eucrim. DOI <https://doi.org/10.30709/eucrim-2023-024> // BibTeX. En ligne : <https://eucrim.eu/articles/the-amendment-of-the-pif-directive-by-the-new-proposal-for-a-directive-on-combating-corruption/>

WAX E. & WHEATON S. 2023. *The EU's reply to Qatargate : Nips, tucks and paperwork.*

PATRIOTS
FOR EUROPE FOUNDATION