

N° 90
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

18 mars 2024

RÉSOLUTION EUROPÉENNE

*relative à la **prévention** et à la **lutte**
contre la **corruption** dans l'**Union européenne***

*Est devenue résolution du Sénat, conformément à l'article 73 quinquies,
alinéas 2 et 3, du Règlement du Sénat,
la résolution adoptée par la commission des lois dont la teneur suit :*

Voir le numéro :

Sénat : 346 (2023-2024).

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu le traité sur l'Union européenne, en particulier ses articles 2, 3, 5, 6, 9, 10, 11 et 13,

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en particulier ses articles 15, 295 et 298,

Vu l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,

Vu la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC), adoptée le 31 octobre 2003,

Vu la Convention de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales du 21 novembre 1997,

Vu la Convention pénale et la Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe, respectivement adoptées le 27 janvier 1999 et le 4 novembre 1999,

Vu l'Acte du Conseil, du 26 mai 1997, établissant la convention établie sur la base de l'article K.3 paragraphe 2 point c) du traité sur l'Union européenne, relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des États membres de l'Union européenne,

Vu la décision-cadre 2003/568/JAI du Conseil du 22 juillet 2003 relative à la lutte contre la corruption dans le secteur privé,

Vu la directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2017 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal,

Vu la directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme ainsi que les directives 2009/138/CE et 2013/36/UE et l'accord intervenu en trilogue sur le paquet « blanchiment » le 13 décembre 2023⁽¹⁾,

Vu la directive 2014/42/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant le gel et la confiscation des instruments et des produits du crime dans l'Union européenne et l'accord intervenu en trilogue, le 12 décembre 2023, sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au recouvrement et à la confiscation des avoirs, COM(2022) 245 final,

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil du 3 mai 2023 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,

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2023 établissant des exigences harmonisées dans le marché intérieur en matière de transparence de la représentation d'intérêts exercée pour le compte de pays tiers et modifiant la directive (UE) 2019/1937, COM(2023) 637 final,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 24 juillet 2020 relative à la stratégie de l'Union européenne pour l'union de la sécurité, COM(2020) 605 final,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 14 avril 2021 relative à la stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre la criminalité organisée (2021-2025), COM(2021) 170 final,

Vu le discours sur l'état de l'Union 2022 de Mme Ursula von der Leyen, présidente de la Commission européenne, prononcé le 14 septembre 2022, appelant à « éradiquer la corruption sur notre sol »,

Vu la communication conjointe de la Commission européenne et du Haut-représentant de l'Union européenne pour la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) sur la lutte contre la corruption, présentée le 3 mai 2023, JOIN(2023) 12 final,

Vu la communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, à la Cour de justice de l'Union européenne, à la Banque centrale européenne, à la Cour des comptes de

l'Union européenne, au Comité économique et social européen et au Comité des régions portant proposition relative à un organisme éthique interinstitutionnel du 8 juin 2023, COM(2023) 311 final,

Vu le rapport spécial n° 13 (2019) de la Cour des comptes de l'Union européenne : « Les cadres éthiques des institutions de l'Union européenne audités : des améliorations sont possibles » du 4 juillet 2019,

Vu le rapport du groupe de suivi d'Europol sur l'action des réseaux criminels dans les ports de l'Union européenne du 30 mars 2023,

Vu les décisions de la Médiatrice de l'Union européenne, en particulier celles en date du 16 mai 2022, du 12 juillet 2022 et du 20 décembre 2023,

Sur le renforcement de la culture de l'intégrité et des règles de prévention de la corruption dans l'Union européenne :

Sur le renforcement de la prévention de la corruption dans l'Union européenne :

Considérant que l'article 3 de la proposition de directive COM(2023) 234 final relative à la lutte contre la corruption impose aux États membres et aux institutions de l'Union européenne d'établir et de mettre en œuvre des mesures effectives de prévention de la corruption suivantes : formations et campagnes de sensibilisation auprès des publics les plus exposés ; transparence des décisions administratives ; obligation pour les agents publics de rendre compte de leurs actions ; encadrement strict des appels d'offres des marchés publics ; établissement de règles claires de prévention des conflits d'intérêts ; pénalisation des infractions liées à la corruption ;

Soutient les exigences bienvenues de cet article, tendant à demander aux États membres de prendre des mesures de prévention de la corruption, tant dans le secteur public que dans le secteur privé ; rappelle à cet égard que la France a déjà mis en place un plan national contre la corruption et que, dans ce cadre, les missions de prévention de la corruption sont déjà assurées avec rigueur, d'une part, par la Haute autorité de transparence de la vie publique (HATVP), chargée de la déontologie des agents publics, de la collecte, de la publication et de l'examen des déclarations d'intérêts et de patrimoine des responsables publics et de l'encadrement des activités de représentation d'intérêts et, d'autre part, par l'agence française anticorruption (AFA), responsable de l'élaboration des lignes directrices anticorruption, d'actions de sensibilisation et de formation et d'une mission

d'appui aux acteurs publics et privés pour mettre en place des dispositifs anticorruption ;

Demande le maintien du critère d'indépendance imposé par l'article 4 de la même proposition de directive aux organismes spécialisés dans la prévention de la corruption, afin de garantir des standards élevés dans ce domaine dans l'ensemble des États membres ; affirme que ce critère d'indépendance est respecté, tant par le statut de la HATVP, autorité administrative indépendante dirigée par un collège de treize membres nommés pour une durée de six ans non renouvelable et non révocables, que par celui de l'AFA, organe placé auprès du ministre de la justice et du ministre du budget dirigé par un magistrat de l'ordre judiciaire nommé pour une durée de six ans renouvelable et jouissant de l'autonomie fonctionnelle ;

Partage l'affirmation de principe, posée à l'article 4, paragraphe 1 de ladite proposition de directive, selon laquelle les organes chargés de la prévention de la corruption devraient « rendre accessibles au public les informations pertinentes sur l'exercice de leurs activités » mais demande de compléter le paragraphe 2 afin de prévoir que cette même obligation ne s'applique aux organes et autorités chargés de la répression des infractions liées à la corruption, que sous réserve de ne pas compromettre l'efficacité de leurs enquêtes et poursuites.

Sur le principe de la création d'un comité d'éthique de l'Union européenne :

Considérant que les États membres et les institutions européennes doivent, en vertu de l'article 2 du traité sur l'Union européenne, respecter la démocratie, les droits de l'Homme et l'État de droit ;

Considérant que cette obligation suppose, pour chaque institution et organe de l'Union européenne, de garantir l'intégrité de ses membres et personnels, la transparence de ses décisions, et une capacité à rendre des comptes sur son action ;

Considérant que cette obligation s'impose d'autant plus fortement que, depuis 2019, dans le cadre des traités en vigueur, les compétences de l'Union européenne ont été considérablement étendues, afin d'assurer la double transition numérique et écologique, afin de consolider l'autonomie stratégique de l'Union à la suite de la pandémie de covid-19 et de l'invasion de l'Ukraine et afin de faire respecter l'État de droit ;

Considérant que le rapport spécial n° 13 de la Cour des comptes de l'Union européenne précité constatait, dès 2019, que si des règles éthiques avaient bien été mises en place dans les institutions de l'Union européenne, ces dernières souffraient de nombreuses faiblesses et ne respectaient pas les standards de l'OCDE, en particulier concernant les stratégies éthiques à suivre, les procédures de vérification du respect des règles édictées, l'examen des déclarations de leurs membres, les dispositifs d'alerte éthique ou encore l'évaluation des activités pouvant être exercées par leurs membres après la cessation de leurs fonctions ;

Considérant que ces fragilités ont été soulignées également par la Médiatrice de l'Union européenne dans plusieurs enquêtes menées en 2022 et 2023, notamment relatives à l'acceptation, par un ancien directeur général des services de la Commission européenne, de voyages aériens gratuits offerts par un pays tiers avec lequel il négociait un accord au nom de l'Union européenne, à l'absence de transparence d'une direction générale de la Commission européenne sur leurs relations avec l'industrie du tabac, ou aux contrôles lacunaires du « pantouflage » pratiqué par les personnels des services de la Commission européenne ;

Considérant que ces carences ont été confirmées au Parlement européen par l'enquête des autorités belges sur l'affaire dite du « Qatargate », concernant plusieurs parlementaires européens soupçonnés d'avoir monnayé leurs votes au profit d'États tiers ;

Considérant que, conformément à un engagement de la présidente de la Commission européenne, Mme Ursula von der Leyen, pris dès 2019, la Commission a proposé, le 8 juin 2023, la création d'un organisme éthique au niveau européen, sur la base d'un accord interinstitutionnel prévu à l'article 295 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)⁽²⁾, concernant les institutions de l'Union européenne visées à l'article 13 du traité sur l'Union européenne (TUE) (Parlement européen ; Conseil européen ; Conseil de l'Union européenne ; Commission européenne ; Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), Banque centrale européenne (BCE), Cour des Comptes de l'Union européenne, Comité économique et social européen, Comité des régions), la Banque européenne d'investissement (BEI) étant de surcroît invitée à y participer ;

Considérant que cet organisme serait mis en place pour, d'une part, garantir un échange de bonnes pratiques entre les institutions précitées, et, d'autre part, leur permettre d'établir, sur une base consensuelle, des lignes directrices éthiques minimales ;

Estime que, dans son principe, la création d'un organisme éthique européen est pertinente, en tant qu'instance complémentaire des règles éthiques et codes de conduite internes à chaque institution et organe de l'Union européenne ainsi que des actions de prévention et de contrôle des autorités nationales compétentes, de la Médiatrice de l'Union européenne, de la Cour des Comptes de l'Union européenne, de l'Office de lutte antifraude (OLAF) et du Parquet européen ;

Souligne également que ce projet forme une réponse globale à la corruption avec la proposition de directive relative à la lutte contre la corruption du 3 mai 2023 précitée et avec la proposition de directive du 12 décembre 2023 établissant des exigences harmonisées dans le marché intérieur en matière de transparence de la représentation d'intérêts exercées pour le compte de pays tiers et modifiant la directive (UE) 2019/1937 ;

Observe, tout comme la Médiatrice de l'Union européenne, que l'expérience récente a démontré que l'autorégulation des institutions de l'Union européenne dans le domaine éthique était réelle mais insuffisante pour garantir leur transparence et l'intégrité de leurs membres ;

Confirme la pertinence du choix de l'accord interinstitutionnel comme instrument juridique, déjà utilisé pour mettre en place un registre de transparence commun au Parlement européen, au Conseil de l'Union européenne et à la Commission européenne en 2021 ;

Ajoute cependant que l'opportunité de cet instrument se mesure à l'indépendance de l'organisme éthique envisagé, à la crédibilité de ses missions et à sa dotation en ressources humaines et en moyens financiers adaptés ;

Regrette la date – très tardive – de présentation d'une telle initiative par la Commission européenne ; relève en effet que ce calendrier conduit aujourd'hui les négociateurs européens à rechercher à tout prix un accord sur ce projet avant les prochaines élections européennes, au risque de convenir d'un compromis dépourvu d'ambition et à faible valeur ajoutée ;

Recommande enfin que l'organisme éthique envisagé soit dénommé « comité d'éthique de l'Union européenne » afin d'en assurer la lisibilité.

Sur le champ de compétences prévu pour le comité d'éthique de l'Union européenne :

Sur les compétences prévues par l'accord interinstitutionnel et le principe d'autonomie institutionnelle :

Considérant que le 3 de l'article 6 du projet d'accord précise que le fonctionnement de l'organisme n'empiéterait pas sur les compétences des parties et n'aurait pas d'incidence sur leurs pouvoirs d'organisation interne respectifs ;

Considérant ainsi que le Conseil de l'Union européenne, sur la base de l'avis de son service juridique, estime que les délégations des États membres siégeant en son sein ne doivent pas entrer dans le champ de compétences du comité, puisqu'elles sont déjà soumises aux règles déontologiques fixées par leurs législations nationales respectives ;

Considérant que, pour sa part, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) se propose de participer aux travaux du comité en tant qu'observateur, estimant que les règles éthiques qu'édicterait ce comité ne peuvent s'appliquer aux juges qui la composent, en raison de l'indépendance nécessaire à l'exercice du pouvoir judiciaire ;

Considérant qu'en l'état du projet, les lignes directrices éthiques définies par le comité concerneraient les seuls membres des institutions et organes européens précités mais pas leurs personnels, au motif que leur statut les soumet déjà à des règles éthiques propres,

Observe que la Commission européenne considère la création d'un organisme éthique européen seulement chargé de constituer un forum d'échanges de bonnes pratiques éthiques et d'émettre des lignes directrices éthiques consensuelles pour les institutions de l'Union européenne participantes, comme un « premier pas » notable vers un renforcement des standards éthiques européens ; rappelle pourtant que le Parlement européen a démontré l'urgence de la mise en place d'un organisme éthique européen indépendant et chargé de pouvoirs d'enquête, afin de restaurer la crédibilité de l'Union européenne ;

Encourage, en matière d'éthique, l'échange de bonnes pratiques et l'émission de lignes directrices consensuelles qui peuvent d'ores et déjà se faire sans nécessairement instaurer un nouvel organisme, d'autant plus que les lignes directrices des codes de conduite éthiques mis en place au sein de chaque institution et organe participants – transparence, intégrité,

indépendance, dignité, loyauté, discrétion, honnêteté... – convergent déjà largement et peuvent donc aisément faire l'objet d'une harmonisation ;

Constate pourtant, à la suite de la Cour des Comptes de l'Union européenne, de la Médiatrice de l'Union européenne et du Parlement européen, l'urgence du renforcement des cadres éthiques des institutions européennes ;

Demande donc la mise en place d'un comité d'éthique européen avec des prérogatives de contrôle renforcées et facilement identifiables.

Sur le principe d'autonomie institutionnelle et sur la nécessité de respecter l'État de droit :

Rappelle que l'article 13 du TUE stipule que « *chaque institution [de l'Union européenne] agit dans la limite des attributions qui lui sont conférées par les traités conformément aux procédures, conditions et fins prévues par ceux-ci* » ; souligne néanmoins que ce principe d'autonomie et d'équilibre institutionnels doit aller de pair, au titre du même article 13, avec la nécessaire « promotion », par ces institutions, « *des valeurs de l'Union européenne* » ainsi qu'avec la toute aussi nécessaire « *coopération loyale* » entre elles ;

Constate plus généralement que ces institutions doivent agir dans le respect de la démocratie, des droits de l'Homme et de l'État de droit, valeurs de l'Union européenne consacrées à l'article 2 du traité sur l'Union européenne (TUE) dont sont issus les principes d'intégrité et de transparence ; souligne que la Cour de justice de l'Union européenne a récemment confirmé le caractère contraignant des obligations découlant des principes concrétisant ces valeurs : « *l'article 2 du TUE ne constitue pas [...] une simple énonciation d'orientations ou d'intentions de nature politique, mais contient des valeurs qui relèvent de l'identité même de l'Union en tant qu'ordre juridique commun, valeurs qui sont concrétisées dans des principes contenant des obligations juridiquement contraignantes (...)* »⁽³⁾ ;

Rappelle aussi que, par une interprétation très « constructive » de la répartition des compétences entre les États membres et l'Union européenne fixée par les traités, les institutions européennes ont établi un cycle annuel de l'État de droit qui amène désormais la Commission européenne à évaluer l'indépendance de la justice, la liberté de la presse, l'efficacité de la lutte contre la corruption et même le fonctionnement des assemblées parlementaires dans chaque État membre, et à émettre des recommandations à leur intention ;

Considère que la crédibilité de l'examen, par ces institutions, du parfait respect du principe de l'État de droit par chaque État membre, est subordonnée à leur propre conformité à ce principe ; relève par ailleurs la possibilité, pour chaque institution précitée, de déléguer à cet effet certaines de ses prérogatives au comité d'éthique européen, en application de la « doctrine Meroni » établie par la CJUE en 1958⁽⁴⁾, dès lors que cette délégation est explicite, qu'elle concerne des pouvoirs mentionnés dans les traités, et que les prérogatives du comité sont précisément définies ; ajoute qu'une telle délégation ne remettrait pas en cause l'équilibre institutionnel prévu par les traités, dès lors que le comité n'interviendra pas dans le processus normatif européen et que ses décisions seront toujours soumises au contrôle de la CJUE ;

Souligne en conséquence la possibilité, sur ces bases juridiques, de prévoir l'institution d'un comité d'éthique européen disposant de pouvoirs de contrôle.

Sur la nature des pouvoirs du comité d'éthique de l'Union européenne :

Juge utile que le comité d'éthique de l'Union européenne collecte et tienne à jour les informations pertinentes sur les normes éthiques applicables aux institutions participantes ;

Recommande d'affirmer plus explicitement le rôle du comité dans la sensibilisation aux enjeux éthiques et dans la formation des membres et personnels des institutions participantes ;

Demande que soient octroyées au comité précité, d'une part, la faculté de s'autosaisir d'une question sur l'application des règles éthiques en vigueur, soit à la suite d'informations publiques, soit sur requête individuelle et, d'autre part, une compétence d'enquête afin de lui permettre d'examiner la réalité des faits ; estime que, sur cette base, le comité doit alors être en capacité de formuler des avis – non publics – pour contribuer à la résolution des situations individuelles problématiques et, si nécessaire, des recommandations publiques⁽⁵⁾ ayant valeur d'orientations générales éthiques à destination de l'autorité investie du pouvoir de nomination dans l'institution concernée, qui resterait seule décisionnaire ;

Souhaite que, dans le cadre de cette procédure, les personnes signalant une violation du droit de l'Union européenne bénéficient des garanties prévues par la directive (UE) 2019/1937⁽⁶⁾, en particulier du maintien de leur anonymat ;

Précise que, dans un souci d'efficacité et de rationalité administrative, l'attribution d'un pouvoir d'enquête au comité n'impliquerait pas nécessairement la constitution d'un nouveau corps d'enquête, une telle enquête pouvant être menée grâce au soutien opérationnel de la Médiatrice de l'Union européenne, de la Cour des comptes de l'Union européenne et de l'Office européen de lutte antifraude ;

Estime nécessaire de confier au seul comité le rôle de collecter, conserver, rendre publiques et contrôler les déclarations d'intérêts et, lorsqu'elles existent, de patrimoine, des membres des institutions européennes participantes, par analogie avec le dispositif déclaratif existant en France et la mission de publicité et de contrôle des déclarations assurée par la HATVP ;

Appelle à étendre l'obligation de déclaration d'intérêts aux directeurs et directeurs généraux des services des institutions participantes ;

Invite à envisager l'extension de l'obligation de déclaration de patrimoine à l'ensemble des membres et personnels encadrants des institutions précitées, au début et à la fin de leurs fonctions ;

Relève que la Médiatrice de l'Union européenne dénonce les conséquences négatives du caractère massif du « pantouflage » parmi les anciens députés européens, membres et personnels de la Commission européenne, sur la qualité et la transparence de l'élaboration des normes européennes ; soutient par conséquent la nécessité de confier au comité le soin de contrôler les mobilités des membres et personnels des institutions et organes participants vers le secteur privé ou vers des structures institutionnelles chargées de représenter les intérêts de pays tiers ;

Recommande de confier au comité d'éthique européen le soin d'assurer le secrétariat du registre commun de transparence prévu par l'accord interinstitutionnel du 20 mai 2021 et de contrôler les obligations des représentants d'intérêts qui présentent une demande d'enregistrement sur ce registre ou qui y sont enregistrés ; considère, qu'à cette fin, les personnels des institutions concernées aujourd'hui en charge de la tenue de ce registre pourraient faire l'objet d'un détachement auprès du comité ;

Estime enfin souhaitable que, dans le cadre du suivi annuel de l'État de droit, le comité d'éthique européen établisse et présente un rapport sur le respect de l'État de droit par les institutions de l'Union européenne elles-mêmes, dans l'accomplissement de leurs missions respectives, en

particulier concernant leur respect des règles de transparence, de lutte contre les conflits d'intérêts ainsi que de prévention et de lutte contre la corruption ;

Demande que les manquements aux obligations prévues par l'accord interinstitutionnel fassent l'objet par l'institution concernée, de sanctions adaptées à leur gravité et suggère que le comité d'éthique européen réfléchisse à l'harmonisation des sanctions prévues par chaque institution ; rappelle enfin que tout constat d'une infraction pénale par le comité à l'occasion de son travail d'enquête, doit donner lieu à l'information de l'autorité judiciaire compétente.

Sur les institutions relevant du champ de compétences du comité d'éthique :

Confirme que les délégations nationales au sein du Conseil de l'Union européenne n'ont pas à relever du champ de compétences du comité d'éthique européen dès lors qu'elles sont soumises au corpus des règles éthiques de leur État membre ;

Juge opportun que le Président du Conseil européen et le Haut représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères puissent faire l'objet d'avis et recommandations de la part du comité d'éthique européen ;

Prend acte du souhait de la CJUE de ne siéger au comité qu'en simple observateur dans la mesure où elle devra effectivement juger les recours éventuels contre les recommandations du comité d'éthique européen et qu'elle ne peut donc être juge et partie ; appelle simultanément la Cour à actualiser ses règles internes et à maintenir la présence d'un référent déontologique en son sein, afin de respecter les standards éthiques les plus élevés ;

Demande l'extension de la compétence du comité d'éthique européen aux personnels des institutions de l'Union européenne participantes, ce qui impliquera une légère adaptation conséquente de leur statut.

Sur l'indépendance du comité d'éthique de l'Union européenne :

Considérant qu'aux termes de la communication de la Commission européenne, le comité d'éthique européen serait composé d'un membre titulaire et d'un membre suppléant par institution et organe participants, désignés pour une durée de cinq ans, à charge pour les membres titulaires d'exercer sa présidence par rotation annuelle ;

Considérant que siègeraient également au sein du comité, avec statut d'observateur, cinq experts indépendants, recrutés d'un commun accord par les parties en raison de leur expérience, de leur indépendance et de leurs qualités professionnelles, pour une durée de trois ans renouvelable une fois ;

Considérant que le comité d'éthique européen serait installé dans les locaux de la Commission européenne, qu'il bénéficierait d'un budget annuel de 600 000 euros et qu'il disposerait d'un secrétariat dirigé par la Commission européenne et composé de deux agents à temps plein et, en tant que de besoin, des chefs d'unité compétents des institutions et organes participants ;

Considérant les nombreuses agences nouvelles créées par l'Union européenne depuis 2019 ;

Relève que la Commission européenne entend doter le comité d'éthique de l'Union européenne de moyens réduits, concordant avec la faiblesse des missions qu'elle propose de lui attribuer ainsi qu'avec les contraintes budgétaires actuelles de l'Union européenne ;

Déplore que le comité d'éthique se trouverait de fait totalement dépendant des locaux et des moyens logistiques de la Commission européenne, et, ce faisant, bien loin des standards d'indépendance exigés des États membres par cette même Commission, en particulier dans sa proposition de lutte contre la corruption ; observe, en conséquence, que la crédibilité de ce comité serait très faible ;

Réaffirme son attachement à la maîtrise de ses engagements budgétaires par l'Union européenne et estime possible, par redéploiement des budgets prévus dans le Cadre financier pluriannuel 2021-2027 pour le programme « cohésion, résilience et valeurs » et pour l'administration publique européenne, de dégager un financement adéquat pour garantir le fonctionnement satisfaisant du comité d'éthique ;

Propose d'inverser les règles de composition du comité envisagées par la Commission européenne afin de garantir sa liberté d'action en désignant :

– en tant que membres permanents de ce comité, cinq experts recrutés d'un commun accord par les institutions participantes sur la base de leur expérience, de leurs qualités professionnelles et de leur indépendance ;

– un représentant titulaire de chaque institution participante, secondé par un représentant suppléant, avec statut d'observateur, amené à siéger lorsque son institution est concernée ;

Salue les alertes utiles lancées par la Médiatrice de l'Union européenne sur les manquements aux règles éthiques européennes qui constituent également des cas de mauvaise administration, estime que la Médiatrice de l'Union européenne doit pouvoir siéger au sein du comité *intuitu personae* ;

Recommande une harmonisation à cinq ans de la durée des fonctions des experts et des représentants de chaque institution au sein du comité ;

Demande que les membres du comité ne soient pas révocables pendant la durée de leurs fonctions et que leur mandat ne soit pas reconductible ;

Estime nécessaire, dans ce cadre, que le comité confie systématiquement l'examen des requêtes individuelles à ceux de ses membres qui siègent en tant qu'experts indépendants, afin d'assurer la rigueur du processus et l'absence de conflit d'intérêts ;

Préconise que le comité, dès son entrée en fonction, adopte son règlement intérieur, incluant les modalités d'application des principes d'indépendance, d'intégrité, de dignité et de transparence par ses membres, et désigne, en son sein, un référent déontologue, chargé de traiter les questions éthiques susceptibles de se poser à ses membres ;

Recommande de supprimer le lien de subordination prévu dans le projet d'accord interinstitutionnel entre le secrétariat du comité et la Commission européenne ; souhaite que le secrétariat soit dirigé par l'un des agents permanents du comité, doté de l'autorité hiérarchique suffisante pour coordonner les missions confiées aux chefs d'unité des institutions participantes ; estime que ce secrétariat devrait également pouvoir bénéficier du concours de fonctionnaires détachés de ces institutions et organes, comme l'autorise le statut des personnels de l'Union européenne⁽⁷⁾ ;

Recommande en outre l'attribution au comité de locaux autonomes.

Sur les relations entre le comité d'éthique européen et les autres autorités compétentes :

Demande la mise en place d'échanges d'information permanents et confidentiels entre le comité d'éthique de l'Union européenne et les autorités nationales compétentes, sur le modèle de ceux institués en France au profit de la HATVP, afin de permettre au comité de vérifier la véracité et la pertinence des déclarations d'intérêts qui lui sont transmises⁽⁸⁾ ;

Recommande que le comité, dès sa création, rejoigne le « Réseau européen d'éthique publique (ENPE) », institué par la Haute autorité de

transparence de la vie publique (HATVP) pour assurer une coopération efficace entre autorités responsables de l'éthique publique dans les États membres⁽⁹⁾ ;

Souhaite la mise en place d'une coopération institutionnalisée entre d'une part, la Médiatrice de l'Union européenne, la Cour des comptes de l'Union européenne et l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), et, d'autre part, le comité, afin que ce dernier puisse bénéficier de leur appui dans ses investigations, dans le respect de leurs compétences respectives⁽¹⁰⁾ ;

Préconise une réforme structurelle de l'OLAF, à la fois chargé de la lutte antifraude à l'échelon européen et des enquêtes administratives internes dans les organes et agences de l'Union européenne, afin de le rendre juridiquement et fonctionnellement indépendant de la Commission européenne, en lui retirant ses missions de représentation de la Commission européenne et de préparation des normes pour cette dernière, en prévoyant la nomination de son directeur par commun accord entre le Conseil, la Commission et le Parlement européen, et en lui permettant de déclencher des actions antifraudes et des enquêtes administratives de son propre chef ou en réponse à une demande individuelle ;

Appelle à prévoir que, s'il constate l'existence d'une infraction pénale susceptible de constituer une atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne lors de l'examen d'un dossier, le comité d'éthique puisse en saisir le Parquet européen sans délai.

Sur les autres réformes indispensables :

Sur les réformes éthiques internes du Parlement européen décidées à la suite du « Qatargate » :

Considérant qu'en décembre 2022 les révélations du scandale dénommé « Qatargate », relatif à des allégations de corruption visant certains députés européens qui auraient accepté de « monnayer » leurs voix au profit de pays tiers soucieux d'influencer certains votes de l'assemblée, ont fragilisé l'action du Parlement européen et semé le doute sur l'intégrité de l'ensemble des responsables publics dans toute l'Union européenne ;

Salue en conséquence les efforts du Parlement européen pour mettre à niveau ses standards éthiques, par l'adoption des « 14 points » définis par sa Présidente Roberta Metsola en janvier 2023 ;

Se félicite en particulier de l'accès facilité aux informations sur l'activité des députés européens, de la transparence accrue des déclarations d'intérêts

des parlementaires et de l'instauration d'un régime interne protecteur au profit des lanceurs d'alerte.

Sur l'encadrement de l'activité des représentants d'intérêts :

Précise que la proposition de directive COM(2023) 637 final précitée définit l'activité de représentation d'intérêts comme celle ayant pour but d'influencer l'élaboration ou la mise en œuvre des politiques ou de la réglementation européennes, ou les processus décisionnels des institutions européennes, par l'organisation de réunions, d'évènements ou de conférences, par la sollicitation d'auditions ou d'échanges avec les acteurs clefs des dossiers européens ou encore par des campagnes de communication ciblées ;

Salue la mise en place, en 2021, du registre de transparence commun entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne afin de recenser les représentants d'intérêts souhaitant exercer une action d'influence auprès de ces institutions et les inciter à une réelle transparence, en leur imposant, en particulier, de rendre publics les intérêts qu'ils représentent par eux⁽¹¹⁾ ;

Salue la transparence accrue sur les représentants d'intérêts au niveau européen depuis la mise en place du registre commun de transparence ; confirme la pertinence du code de conduite imposé aux représentants d'intérêts souhaitant s'inscrire et demeurer inscrits au registre afin d'entrer en contact avec des membres du Parlement européen, du Conseil de l'Union européenne et de la Commission européenne ; rappelle que ce code interdit aux intéressés d'essayer d'obtenir des informations ou des décisions de manière malhonnête, de porter préjudice aux institutions européennes et d'inciter les membres de ces institutions à enfreindre les cadres éthiques qui leur sont applicables ;

Estime nécessaire de confier le contrôle de ce registre à un organe indépendant, à savoir le comité d'éthique, tant la nature des actions de contrôle du registre dévolues au secrétariat de ce dernier reste lacunaire dans la mesure où elles ne sont pas publiques et où les moyens qui y sont consacrés semblent insuffisants ;

S'inquiète également, à la suite du Parlement européen, du risque d'instrumentalisation des actions de représentation d'intérêts par des pays tiers souhaitant affaiblir les décisions des États membres et de l'Union européenne ;

Prend acte de la présentation tardive par la Commission européenne, le 12 décembre 2023, de la proposition de directive précitée COM(2023) 637 final, dont l'objectif affiché est d'établir des règles européennes harmonisées en matière de transparence de la représentation d'intérêts exercée pour le compte de pays tiers ;

Appuie le principe d'un renforcement de l'encadrement des activités des représentants d'intérêts au niveau européen mais s'interroge sur la portée véritable du dispositif proposé, qui semble en réalité amoindrir les contrôles existants sans leur substituer de procédure crédible ;

Regrette à cet égard le risque de distorsion et de complexité juridique qui pourrait résulter de la présentation d'un texte spécifiquement consacré à la représentation d'intérêts pour le compte de pays tiers dès lors que les personnes, physiques ou morales, exerçant cette activité représentent généralement des intérêts issus des États membres et de pays tiers, et que leurs éventuels manquements aux règles éthiques des institutions sollicitées ou à la législation anticorruption des États membres peuvent profiter à des acteurs privés établis dans un État membre ;

Juge par ailleurs que l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, relatif au renforcement du marché intérieur, ne constitue pas une base juridique suffisante pour fonder une proposition qui vise également à réguler une activité ayant une influence directe sur les décisions des instances démocratiquement élues, puisqu'elle concernerait potentiellement les activités de représentation d'intérêts auprès des parlements et des gouvernements des États membres, qui ne ressortent pas de l'article 114 précité ;

Appelle, *a minima*, à compléter cette base juridique par une référence à l'article 2 du traité sur l'Union européenne, relatif aux valeurs de l'Union européenne ;

Conteste les nombreuses restrictions à l'information des autorités nationales de contrôle des représentants d'intérêts envisagées par l'article 16, qui limiteraient la portée de leurs demandes d'information⁽¹²⁾ sur l'activité des représentants d'intérêts agissant pour le compte de pays tiers ; considère ces limitations contraires à l'objectif d'intérêt général affiché, à savoir mieux suivre et mieux évaluer la réalité de l'activité de ces représentants d'intérêts ;

Estime disproportionnée l'obligation imposée aux autorités compétentes des États membres de communiquer entre elles par les

plateformes numériques gérées par la Commission européenne, posée par la proposition de règlement COM(2023) 636 final jointe à la proposition de directive COM(2023) 637 final précitée ;

Dénonce la latitude donnée à la Commission européenne par cette proposition, à la fois pour préciser par acte délégué⁽¹³⁾ la liste des informations que les représentants d'intérêts souhaitant s'inscrire sur le registre européen devraient fournir, pour collecter les données relatives à l'enregistrement des représentants d'intérêts agissant pour le compte de pays tiers dans chaque État membre et pour coordonner de fait l'activité des autorités nationales de contrôle des représentants d'intérêts, à travers la constitution d'un groupe consultatif⁽¹⁴⁾ dont l'utilité n'est pas prouvée ;

Demande que la proposition de directive vise explicitement les institutions de l'Union européenne, en particulier, le Conseil, le Parlement européen et la Commission européenne ainsi que leur registre de transparence, au vu des lacunes de ces institutions constatées dans le contrôle des représentants d'intérêts ;

Désapprouve le dispositif prévu à l'article 4 de la proposition, qui tend de fait, non pas à harmoniser, mais à uniformiser la procédure d'enregistrement des représentants d'intérêts agissant pour le compte de pays tiers dans les États membres, en interdisant à ces derniers de prendre des dispositions plus strictes ou de maintenir un seul régime de contrôle pour l'ensemble des activités de représentation d'intérêts, d'autant plus que l'uniformisation envisagée se ferait « par le bas » et conduirait les représentants d'intérêts à préférer s'inscrire dans l'État membre « le moins-disant » pour bénéficier, dès l'enregistrement effectif, d'une forme de « certificat européen » de représentation d'intérêts au profit de pays tiers ;

Constate que la transparence nécessaire sur les échanges avec les représentants d'intérêts travaillant pour le compte de pays tiers n'impose pas une telle uniformisation ;

Estime que chaque État membre, pour sauvegarder les intérêts essentiels de la Nation, doit conserver son libre choix dans la reconnaissance ou le refus de reconnaissance des représentants d'intérêts, particulièrement dans les domaines de la sécurité nationale et de la défense nationale ;

Plaide en conséquence pour une refonte substantielle de la proposition de directive consistant en une harmonisation des procédures nationales applicables fondée sur les principes suivants : suppression de l'article 4 de

la proposition qui prévoit une harmonisation maximale ; obligation d'enregistrement des représentants d'intérêts visés ; obligation de mise en place et de tenue d'un registre de transparence des représentants d'intérêts et mise en œuvre des recommandations du rapport annuel sur l'État de droit sur la lutte contre la corruption dans chaque État membre ; harmonisation des critères applicables sur le modèle des règles françaises actuelles ; obligation de coopération loyale et d'échange d'informations entre autorités nationales compétentes sur les représentants d'intérêts dans le cadre du réseau européen existant initié par la HATVP ; intégration pleine et entière des institutions de l'Union européenne et de leur registre de transparence dans le dispositif de la proposition.

Sur le nécessaire contrôle du financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes :

Considérant que, conformément à l'article 10 du traité sur l'Union européenne et à l'article 12 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, les partis politiques européens ainsi que les fondations qui y sont rattachées contribuent à la conscience politique européenne et à l'expression de la volonté des citoyens de l'Union européenne ;

Considérant que l'accomplissement de cette mission suppose aujourd'hui de mieux encadrer le statut et le financement de ces formations politiques au regard du risque élevé d'ingérence étrangère et de vulnérabilité aux actions de corruption ;

Considérant que ces formations politiques ne peuvent, en l'état du droit de l'Union européenne, accepter de financement, ni d'un État membre ou d'un pays tiers, ni d'une entreprise sur laquelle une telle autorité publique peut exercer une influence, ni d'une « *entité privée implantée dans un pays tiers* » ou de « *personnes d'un pays tiers qui ne sont pas autorisées à voter aux élections au Parlement européen* » ;

Considérant que le financement des partis politiques par des personnes morales est totalement interdit dans certains États membres, dont la France ;

Réaffirme que, pour remplir leur mission d'expression de la volonté des citoyens de l'Union européenne en bénéficiant de leur confiance, les partis politiques européens doivent faire la transparence sur leur financement et éviter tout financement qui constituerait une pression financière sur leur indépendance, position déjà exprimée dans sa résolution européenne n° 122 du 21 mars 2022⁽¹⁵⁾ ;

Rappelle donc son opposition au dispositif de la proposition de règlement relatif au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes COM(2022) 734 final qui autoriserait les partis politiques européens à bénéficier, dans la limite de 10 % des contributions totales versées par leurs membres, de contributions financières versées par des partis membres ayant leur siège dans un pays appartenant au Conseil de l'Europe, en ce qu'il favoriserait les ingérences étrangères dans leur fonctionnement et leur liberté d'action ;

S'interroge de nouveau sur l'opportunité de maintenir la possibilité pour les partis politiques européens d'être financés par des personnes morales, au regard de la nécessaire préservation de l'intégrité des élections européennes contre toute tentative de manipulation de ces dernières.

Sur la lutte contre la corruption :

Sur la proposition de directive de lutte contre la corruption :

Considérant que, selon l'indice de perception de la corruption (IPC) élaboré par l'organisation non gouvernementale *Transparency International*, onze États membres de l'Union européenne, dont la France, sont classés parmi les vingt pays au monde perçus comme les moins corrompus ;

Considérant néanmoins que le coût annuel de la corruption pour les économies des États membres de l'Union européenne est évalué – selon une estimation prudente – à 120 milliards d'euros par la Commission européenne⁽¹⁶⁾ ;

Considérant que l'agence de coopération policière européenne, Europol, a démontré que 60 % des réseaux de criminalité organisée agissant dans l'Union européenne usaient de la corruption pour infiltrer le secteur public et les entreprises privées⁽¹⁷⁾,

Considérant que la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 5 juillet 2023 COM(2023) 800 final, valant rapport annuel 2023 sur la situation de l'État de droit dans l'Union européenne comprend plusieurs recommandations pour améliorer la prévention et la lutte contre la corruption et les conflits d'intérêts dans certains États membres, et pour encadrer les activités de représentation d'intérêts ;

Considérant qu'en 2023, selon Eurobaromètre, 70 % des citoyens des États membres de l'Union européenne et 65 % des entreprises européennes estimaient que la corruption était répandue dans leur pays,

Souligne la pertinence d'une coopération politique, juridique et opérationnelle efficace entre États membres, au niveau international et au sein de l'Union européenne, pour prévenir la corruption et lutter contre elle ;

Affirme que la lutte contre la corruption doit être une priorité politique constante pour les États membres et l'Union européenne, la corruption sapant la confiance des citoyens envers les institutions démocratiques, affaiblissant l'autorité de l'État et abusant des libertés du marché intérieur ;

Prend note avec intérêt du suivi de l'État de droit, effectué par la Commission européenne, qui permet de « cartographier » utilement la situation de chaque État membre sur une base annuelle, au regard de l'organisation de son système judiciaire, de la lutte contre la corruption, de la liberté de la presse et du pluralisme des médias, et des questions institutionnelles ;

Relève que le quatrième rapport sur l'État de droit établi par la Commission européenne identifie explicitement les secteurs les plus exposés au risque de corruption : santé ; bâtiment ; urbanisme ; activités portuaires ; protection de l'environnement ; protection du patrimoine culturel ; énergie, et formule des recommandations à l'adresse des États membres concernant la prévention et la lutte contre la corruption dont il appelle ces derniers à tirer conséquences sans délai ;

Salue, dans ce contexte, la proposition de directive présentée par la Commission européenne pour harmoniser les infractions liées à la corruption et leur sanction au niveau européen ;

Appelle les co-législateurs européens à adopter cette réforme sans délai afin de démontrer leur volonté politique dans ce domaine ;

Regrette cependant que cette proposition de directive soit présentée par la Commission européenne actuelle parmi les dernières réformes de sa mandature, empêchant, de facto, son examen dans des délais satisfaisants ; dénonce également la médiocre qualité de la traduction en français de son texte anglais qui présente un niveau de langue incorrect et recourt à des termes insuffisamment précis pour un texte à portée normative, tels que ceux « d'agents de haut niveau », « d'appareil judiciaire » ou encore de « divulgation » des conflits d'intérêts ;

Déplore également l'absence d'analyse d'impact pour accompagner cette proposition, ce qui constitue un manquement regrettable aux exigences de transparence et de contrôle démocratique, qui résultent directement de l'État de droit ; rappelle de nouveau sa position de principe selon laquelle la Commission européenne doit prévoir systématiquement une telle analyse d'impact lorsqu'elle présente une nouvelle initiative normative et prendre en considération les délais d'élaboration de cette analyse dans son calendrier de travail ;

Reconnaît la validité de la base juridique retenue pour la proposition de directive, à savoir l'article 83, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui permet au Parlement européen et au Conseil statuant par voies de directives, « d'établir des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales dans des domaines de criminalité particulièrement graves », dont la corruption, mais propose de la compléter, pour mieux fonder les dispositions du texte relatives à la prévention de la corruption, par une référence aux dispositions de l'article 41 de la Charte européenne des droits fondamentaux, relatives au droit des citoyens à une bonne administration, et des articles 2 et 3 du traité sur l'Union européenne, relatives aux valeurs de cette dernière ;

Soutient le principe d'une harmonisation européenne des infractions liées à la corruption permettant d'intégrer la Convention des Nations-Unies contre la corruption (CNUCC) dans le droit de l'Union européenne ;

Souhaite que soit confirmée explicitement, à l'article 2, l'application de la proposition de directive au Président du Conseil européen, au Haut-représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, aux commissaires européens et aux parlementaires européens.

Sur les ressources affectées aux autorités nationales chargées de la détection et de la répression des infractions liées aux faits de corruption :

Soutient le principe d'une dotation des autorités nationales compétentes en moyens adaptés à l'exécution de leurs missions de détection, de poursuite et de répression des infractions liées à la corruption mais souligne que l'article 5 de la proposition de directive ne saurait l'imposer dès lors qu'au terme des traités, une directive a pour objet de fixer aux États membres une obligation de résultat et non de moyens et qu'un contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne au titre de l'article 5 sur les moyens mis à disposition par les États membres serait abusif au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Sur la qualification et la sanction pénales des infractions liées aux faits de corruption :

Estime que l'harmonisation de la définition des infractions liées à la corruption sur la base de la Convention précitée de l'ONU et leur qualification pénale, prévues par les articles 7 à 14 de la proposition, constituent une avancée notable dans la lutte contre la corruption, les divergences de législations nationales des États membres étant aujourd'hui exploitées par les réseaux criminels faisant usage de la corruption mais contribuant également à des distorsions de concurrence entre États membres au profit des moins exigeants ;

Insiste en particulier sur l'importance de l'identification, dans la proposition, de l'infraction de « trafic d'influence » qui doit permettre d'éviter de nouveaux « Qatargate » et de mieux combattre, à l'échelle européenne, les tentatives de corruption liées à des actions d'ingérence étrangères ;

Estime que « l'entrave au bon fonctionnement de la justice », visée à l'article 12, ne doit pas constituer une infraction pénale nouvelle mais être appréciée en fonction des infractions déjà définies dans la législation nationale des États membres, telles qu'en France : la transmission d'informations confidentielles sur une enquête relative à des faits de corruption, les menaces proférées à l'encontre des enquêteurs ou magistrats en charge des poursuites, le faux témoignage ou encore, la subornation de témoins, visées aux articles 434-7-1 à 434-23-1 du code pénal ;

Précise que le principe « *non bis in idem* », au terme duquel une personne ne peut être poursuivie deux fois pour le même fait, s'impose dans le cas d'un agent public poursuivi pour « enrichissement lié aux infractions de corruption », visé à l'article 13, s'il a fait l'acquisition, s'il détient ou s'il utilise intentionnellement des biens dont il sait qu'ils proviennent de la commission de l'une des infractions précitées, ou s'il a été au préalable impliqué dans la commission de cette infraction ;

Approuve le quantum de peines proposé pour sanctionner pénalement les personnes physiques ayant commis une infraction liée à des faits de corruption qui doit garantir que ces sanctions seront effectives, proportionnées et dissuasives ;

Appuie la reconnaissance au niveau européen de la responsabilité pénale des personnes morales pour des infractions liées à des faits de corruption, établie par l'article 16 de la proposition de directive, cette responsabilité

étant reconnue en droit français à l'article 121-2 du code pénal, dès lors qu'une infraction a été commise pour le compte de cette personne morale et que l'auteur de l'infraction est l'un de ses dirigeants ou de ses représentants ;

Prend acte que cet article propose une extension de la responsabilité d'une personne morale aux cas où l'un de ses personnels aurait commis une infraction liée à des faits de corruption du fait d'un défaut de surveillance ou de contrôle de sa part, extension conforme aux engagements internationaux de la France, à l'exemple de la convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe⁽¹⁸⁾ ;

Remarque que l'actuelle Commission européenne a introduit des assouplissements similaires facilitant l'engagement de la responsabilité pénale des personnes morales, dans le domaine de la criminalité environnementale⁽¹⁹⁾, et envisage de faire de même afin de lutter contre les trafics de migrants⁽²⁰⁾ ;

Prend note avec intérêt de l'institution d'une clause de revoyure pour évaluer la pertinence de la réforme : considère cependant que le délai prévu de quarante-huit mois pour procéder à cette revoyure est trop long et préconise de le fixer à deux ans ;

Appelle surtout avec solennité le Gouvernement à préserver la responsabilité pénale « sous condition » des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements, qui ne sont responsables pénalement que des infractions commises dans l'exercice d'activités susceptibles de faire l'objet de conventions de délégation de service public⁽²¹⁾, et le régime de responsabilité pénale spécifique des élus locaux en cas de délit non intentionnel institué par la loi n° 2000-647 du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels dite « loi Fauchon »⁽²²⁾, qui ne permet leur mise en cause que « *s'il est établi [qu'ils] ont, soit violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, soit commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité [qu'ils] ne pouvaient ignorer.* »

Sur les circonstances aggravantes et atténuantes :

Constata que, parmi les circonstances aggravantes des infractions liées à des faits de corruption figure à l'article 18, l'hypothèse dans laquelle l'auteur de l'infraction a obtenu un avantage considérable et celle dans laquelle un préjudice considérable résulte de l'infraction ; précise qu'un tel

avantage ou préjudice doit dépasser 100 000 euros, conformément à la définition posée par l'article 7 de la directive (UE) 2017/1371⁽²³⁾.

Sur les délais de prescription :

Observe que les délais de prescription prévus pour les infractions liées à des faits de corruption, par l'article 21 de la proposition de directive à quinze ans (pour les infractions de corruption dans le secteur privé et d'entrave au fonctionnement de la justice) et à dix ans (pour les infractions de corruption dans le secteur public, de détournement, de trafic d'influence et d'abus de fonctions), sont excessivement longs ; appelle en conséquence à une harmonisation de ces délais sur la durée prévue par l'article 8 du code français de procédure pénale pour des infractions similaires (six ans).

Sur les autres priorités européennes de la lutte contre la corruption :

Sur la nécessité d'une coopération européenne opérationnelle accrue pour mieux lutter contre la corruption :

Considérant que, selon l'agence européenne de coopération policière (Europol), les produits de la criminalité organisée dans l'Union européenne sont estimés à 110 milliards d'euros, que 70 % des réseaux criminels agissant dans l'Union européenne recourent à des techniques de blanchiment et que 60 % d'entre eux usent de la corruption ;

Considérant que la corruption est le plus souvent une infraction « silencieuse » accessoire à d'autres infractions pénales graves, telles que le trafic de drogue, le blanchiment de capitaux, le terrorisme ou l'espionnage ;

Considérant l'influence croissante des réseaux de criminalité organisée dans certains États membres et leur emprise nouvelle sur les grands ports européens, au premier rang desquels Anvers, Rotterdam et Hambourg, par des actions massives de corruption des « métiers du port » afin d'y débarquer et d'y écouler des produits stupéfiants ;

Considérant l'efficacité des services de détection et de répression de la corruption, en France, au premier rang desquels, l'Office central pour la répression de la grande délinquance financière de la police judiciaire et la cellule de renseignement financier Tracfin, rattachée au ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique ;

Souligne le rôle pivot indispensable de l'agence Europol et de son centre de lutte contre la criminalité économique et financière, pour appuyer les enquêtes des services compétents des États membres par un soutien

logistique, par des traitements de données ou encore par sa participation à des équipes communes d'enquête ;

Soutient la feuille de route de l'Union européenne en matière de lutte contre le trafic de drogue et la criminalité organisée, présentée par la Commission européenne le 18 octobre 2023, qui prévoit en particulier de faciliter les enquêtes financières afin de « suivre » l'argent des réseaux criminels pour faciliter leur démantèlement ; dans ce cadre, approuve l'accord intervenu entre le Parlement européen et le Conseil, le 12 décembre dernier, sur la proposition de directive relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs⁽²⁴⁾, qui doit permettre un renforcement des dispositifs de recouvrement des avoirs⁽²⁵⁾ et l'extension du champ possible des confiscations⁽²⁶⁾ ;

Appuie également la consolidation du cadre normatif européen sur la lutte contre le blanchiment des capitaux, intervenu le 13 décembre dernier en trilogue⁽²⁷⁾, qui introduit un mécanisme renforcé de signalement des irrégularités et institue une nouvelle autorité européenne de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (ALBC) ; prend acte des pouvoirs conférés à cette autorité lui permettant de surveiller directement certains types d'établissements de crédit et d'établissements financiers, y compris les prestataires de services sur crypto-actifs, s'ils sont considérés comme étant à haut risque ou exercent des activités transfrontières, et soutient la candidature de la place de Paris pour accueillir le siège de cette autorité ;

Fait observer l'urgence d'une coopération européenne accrue entre les autorités politiques, judiciaires et les services opérationnels compétents pour briser les « chaînes de corruption » instaurées par les réseaux de trafic de drogue dans les grands ports européens ; demande le déploiement rapide de l'« alliance des ports européens », qui doit répondre à cet objectif en permettant une évaluation réaliste de l'état des vulnérabilités et de la menace criminelle sur sites afin d'y renforcer la sécurité et d'y juguler l'influence des réseaux criminels ; attire l'attention sur la nécessité d'associer les ports français, dont Le Havre, Marseille, Dunkerque et Calais, à ce dispositif pour éviter que les trafics et les actions de corruption qui y sont liées s'y déplacent.

Sur l'action du Parquet européen pour poursuivre les atteintes aux intérêts financiers de l'Union européenne :

Considérant que le Parquet européen, institué par le Règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017⁽²⁸⁾ et en fonction depuis le 1^{er} juin 2021, est un organe judiciaire européen indépendant qui a pour

mission de poursuivre les atteintes aux intérêts financiers de l'Union européenne, qui peuvent prendre la forme de fraudes à la TVA ou aux dépenses liées à des marchés publics, de détournement de fonds européens, de blanchiment ou de faits de corruption ;

Observe avec intérêt les premiers résultats encourageants de ce Parquet, qui, au 31 décembre 2022, avait ouvert 1 117 enquêtes, dont 116 sur des dossiers de blanchiment et 87 sur des faits de corruption ; appelle à porter une attention accrue aux procédures de passation de marchés publics, qui, selon le rapport d'activité 2022 du Parquet européen, sont particulièrement exposées au risque de corruption ;

Demande que le dispositif résultant des négociations de la proposition de directive COM(2023) 234 final relative à la lutte contre la corruption préserve l'intégralité des compétences du Parquet européen ; encourage les autorités compétentes des États membres et les institutions européennes à conforter leur coopération opérationnelle avec le Parquet européen contre la corruption, par des signalements systématiques, à l'image de l'arrangement de travail signé le 17 janvier 2024 entre le Parquet et la direction générale du Trésor français afin de combattre les éventuelles atteintes aux intérêts financiers de l'Union européenne dans la mise en place du plan national de relance et de résilience (PNRR), qui décline en France la Facilité européenne pour la Reprise et la Résilience (FRR)⁽²⁹⁾.

Sur l'intégration de la lutte contre la corruption dans les priorités de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne (PESC) et le respect de l'acquis du droit européen par les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne :

Observe avec satisfaction que la lutte contre la corruption est confirmée comme l'une des priorités de la PESC ainsi que des politiques d'élargissement et de voisinage de l'Union européenne, dans la communication conjointe de la Commission européenne et du Haut-représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité du 3 mai 2023 précitée ;

Prend acte des conclusions du Conseil européen des 14 et 15 décembre 2023 qui ont ouvert les négociations d'adhésion à l'Union européenne avec l'Ukraine, la Moldavie et, sous réserve de progrès dans la conformité aux critères d'adhésion, avec la Bosnie-Herzégovine ; rappelle que sont également candidats à l'adhésion, l'Albanie, la Géorgie, le Kosovo, la Macédoine du Nord, le Monténégro, la Serbie et la Turquie ;

Souligne que la pertinence de l'élargissement de l'Union européenne doit être évaluée à l'aune des « critères de Copenhague », qui soumettent les pays candidats à la triple exigence d'institutions stables respectant la démocratie, l'État de droit et les droits de l'Homme, d'une économie de marché viable et d'une reprise de l'acquis communautaire, et est subordonnée à la capacité d'absorption de l'Union européenne ;

Constate, à la lumière des derniers rapports d'évaluation produits par la Commission européenne, que la lutte contre la corruption, qui constitue l'une des conditions pour des institutions démocratiques stables et respectueuses de l'État de droit, demeure un défi majeur pour ces pays ; encourage par conséquent ces pays candidats à reprendre l'acquis communautaire en matière de prévention et de lutte contre la corruption et à le mettre en œuvre sans délai et demande aux institutions de l'Union européenne de les accompagner dans cette perspective, par un soutien politique, juridique et humain adapté ;

Invite le Gouvernement à faire valoir cette position dans les négociations au Conseil.

Devenue résolution du Sénat le 18 mars 2024.

Le Président,

Signé : Gérard LARCHER

⁽¹⁾ Propositions de règlement COM(2021) 420 final, COM(2021) 421 final et proposition de directive COM(2021) 423 final.

⁽²⁾ « Le Parlement européen et le Conseil et la Commission procèdent à des consultations réciproques et organisent d'un commun accord les modalités de cette coopération. À cet effet, ils peuvent, dans le respect des traités, conclure des accords interinstitutionnels qui peuvent revêtir un caractère contraignant. »

⁽³⁾ CJUE, grande chambre, Commission européenne/Pologne, 5 juin 2023, C-204/21.

⁽⁴⁾ CJCE, 13 juin 1958, Meroni and co., Metallurgiche, società in accomandita semplice contre Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, 10-56.

⁽⁵⁾ Dans le dispositif envisagé, les avis du comité étant relatifs à des situations individuelles demeurerait confidentiels alors que les recommandations, qui tireraient les leçons des situations individuelles précitées pour définir des lignes directrices applicables à l'ensemble des institutions européennes, devraient être rendus publiques.

⁽⁶⁾ Directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union.

⁽⁷⁾ Article 37 (Titre III, chapitre II, section 2) du statut (Règlement n° 31 (CEE) 11 (CEEA) fixant le statut des fonctionnaires et le régime applicable aux autres agents de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique.

⁽⁸⁾ Informations fiscales ; registres fonciers ; données détenues par les autorités nationales chargées de la mise en œuvre des règles éthiques.

⁽⁹⁾ Ce réseau comprend aujourd'hui les autorités de treize États membres : Autriche ; Belgique ; Chypre ; Croatie ; France ; Grèce ; Italie ; Lituanie ; Malte ; Portugal ; République tchèque ; Roumanie ; Slovaquie, Slovénie.

⁽¹⁰⁾ En pratique, cette coopération pourrait être mise en place – à traités constants – par une modification des textes statutaires de ces autorités.

⁽¹¹⁾ Nom et forme de l'entité ; intérêts représentés ; nom de la personne responsable de l'entité ; nombre de personnes exerçant l'activité ; objectifs, domaines d'intérêts ; organisations dont la personne enregistrée est membre ; propositions réglementaires ou initiatives de l'Union européenne ciblées ; appartenance à des groupes d'experts de la Commission européenne ; nom des personnes autorisées à avoir accès au Parlement européen ; informations financières (personnes contribuant aux frais de fonctionnement de l'entité ; subventions européennes éventuelles ; coûts des éventuels intermédiaires ; recettes provenant de chaque client).

⁽¹²⁾ Une autorité nationale de contrôle pourrait demander des informations à un représentant d'intérêts lorsqu'elle dispose d'informations selon lesquelles ce dernier n'aurait pas respecté la procédure d'inscription ou aurait fourni des informations inexacts lors de son enregistrement. Dans les autres cas, cette autorité nationale pourrait effectuer des demandes d'information, soit auprès d'un représentant d'intérêts ayant reçu, au cours de l'exercice précédent, un montant annuel supérieur à 1 million d'euros versé par une seule entité d'un pays tiers, soit auprès d'une personne agissant pour un pays tiers qui aurait, au cours des cinq années précédentes, dépensé au moins 8,5 millions d'euros pour des activités de représentation d'intérêts dans l'Union européenne ou 1,5 million d'euros dans un État membre.

⁽¹³⁾ « Un acte législatif peut déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte législatif. »

⁽¹⁴⁾ Ce groupe consultatif comprendrait des représentants de la Commission européenne et de chaque État membre. Pourraient aussi y siéger, en qualité d'observateurs, des représentants du Parlement européen et des États de l'Association européenne de libre-échange (AELE), à savoir, Islande, Liechtenstein, Norvège et Suisse.

⁽¹⁵⁾ Résolution européenne du Sénat n°122 (2021-2022) du 21 mars 2022 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique, COM(2021) 731 final, et la proposition de refonte du règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes, COM(2021) 734 final.

⁽¹⁶⁾ Exposé des motifs de la proposition de directive de lutte contre la corruption, p 1.

⁽¹⁷⁾ Rapport d'évaluation de la menace représentée par la grande criminalité et par la criminalité organisée (SOCTA) du 12 avril 2021.

⁽¹⁸⁾ L'article 18 de cette Convention appelle les États parties à permettre l'engagement de la responsabilité d'une personne morale lorsque l'absence de surveillance ou de contrôle a rendu possible la commission d'infractions (corruption active, trafic d'influence...) par l'un de ses salariés. Une telle responsabilité des personnes morales pour défaut de surveillance et de contrôle a également été instaurée par la recommandation de 2009 de l'OCDE adoptée à la suite de la convention OCDE de lutte contre la corruption d'agents publics étrangers de 1997.

⁽¹⁹⁾ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la protection de l'environnement par le droit pénal et remplaçant la directive 2008/99/CE du 15 décembre 2021, COM(2021) 851 final.

⁽²⁰⁾ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant des règles minimales pour prévenir et combattre l'aide à l'entrée, au transit et au séjour non autorisés dans l'Union, et remplaçant la directive 2002/90/CE du Conseil et la décision-cadre 2002/946/JAI du Conseil, COM(2023) 755 final.

⁽²¹⁾ Article 121-2 du code pénal.

⁽²²⁾ Ce régime de responsabilité pénale est désormais posé à l'article 121-3 du code pénal.

⁽²³⁾ 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.

⁽²⁴⁾ COM (2022) 245 final.

⁽²⁵⁾ Les bureaux de recouvrement des avoirs seront chargés du dépistage et de l'identification des capitaux d'origine criminelle, à l'appui des enquêtes de dépistage des avoirs menées par les autorités nationales et le Parquet européen. Ils effectueront également des tâches de dépistage et de confiscation des produits qui font l'objet d'une décision de gel ou de confiscation émise par un organisme d'un autre État membre.

⁽²⁶⁾ Les États membres doivent prendre des mesures pour permettre le gel des biens afin d'assurer la confiscation des instruments et des produits provenant d'une infraction pénale. Les autorités compétentes pourront désormais confisquer les avoirs criminels ayant été transférés à un tiers pour éviter la confiscation ainsi que les fortunes inexploitées.

⁽²⁷⁾ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant l’Autorité de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme et modifiant les règlements (UE) n°1093/2010, (UE) n°1094/2010 et (UE) n°1095/2010 du 20 juillet 2011, COM(2011) 421 final ; proposition de règlement relatif à la prévention de l’utilisation du système financier aux fins du blanchiment des capitaux ou du financement du terrorisme du 20 juillet 2011, COM(2011) 420 final ; proposition de directive relative aux mécanismes à mettre en place par les États membres à prévenir l’utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme et abrogeant la directive (UE) n° 2015/849 du 20 juillet 2011, COM(2011) 423 final.

⁽²⁸⁾ Règlement (UE) 2017/1939 du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant le Parquet européen.

⁽²⁹⁾ La FRR permet à l’Union européenne de lever des fonds pour aider les États membres à mettre en œuvre des réformes et des investissements conformes aux priorités européennes. À cette fin, elle met à disposition 723,8 milliards d’euros (en prix courants) sous la forme de prêts (385,8 milliards d’euros) et de subventions (338 milliards d’euros). Au titre du PNRR, la France a sollicité un financement européen à hauteur d’environ 40 milliards d’euros.