

L'action du Parlement européen dans la lutte contre la corruption politique

Didier Blanc
Professeur des Universités,
IRDEIC – Centre d'excellence Jean Monnet
Université Toulouse I Capitole

Résumé

La directive (EU) 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 permet à l'Union européenne d'engager sa propre lutte contre la corruption politique. Le Parlement combat de longue date ce fléau en usant des instruments relevant de sa fonction de contrôle. Cet exercice a culminé avec la démission de la Commission Santer en 1999. Au titre cette fois de sa fonction législative, il s'est attaché à donner la plus grande portée possible à la directive (EU) 2017/1371. A la charnière des deux, en matière de relations externes, le Parlement européen s'est toujours montré soucieux de lutter contre une corruption politique parfois endémique. Au total, le représentant des citoyens de l'Union est un acteur majeur de la moralisation de la vie publique.

Abstract

The 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 confers EU her own capacity to lead actions against politic corruption. EP has engaged a fight againts this form of corruption since the 1970's using his parliamentary scrutiny powers. The European Commission in 1999 resigned collectively under pressur from the EP represents the acme of this mouvement. EP mobilize also theirs instruments of his legislative function in particular in EU external relations, many are countries menaced by politic corruption. Naturaly, EP have played a relevant and pertinent role in the elaboration of the directive (EU) 2017/1371, worried by a scope and an effectiveness as large as possible. At all, composed of representatives of the Union's citizens, the EP is a major player in the moralization of political life.

L'Union européenne s'est progressivement et tardivement dotée d'instruments normatifs de lutte contre la corruption. L'entrée en fonction officielle du Parquet européen le 28 septembre 2020 couronne un mouvement entamé il y a plus de vingt ans et récemment structuré autour de la directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2017 relative à la lutte

contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal¹. Instauré par le règlement du 17 octobre 2017², le Parquet européen est structuré à l'échelon européen et national, commandant la mise en place dans chaque Etat membre d'un procureur européen délégué³. A cette fin le gouvernement a déposé le 29 janvier 2020 devant le Sénat un projet de loi dont est issue la loi du 24 décembre 2020⁴.

Sans attendre l'installation de cette première juridiction pénale européenne, le Parlement européen s'est efforcé combattre et de dénoncer toutes les formes de corruption, et particulièrement celles susceptibles d'être qualifiées de politique. Toutefois, la lutte contre la corruption politique au sein de l'Union européenne entend moins revêtir les habits vertueux de la morale publique que ceux plus pragmatiques de l'efficacité économique. La construction européenne comportant largement une dimension économique, il est naturel que ce soit principalement sur ce registre que soit dénoncée la corruption politique. Tel à ce titre est l'objet de l'indice européen de la qualité de la gouvernance mesuré par l'Université de Goteborg à partir de 2010, puis de 2013 à 2017⁵. Cet indice agrège 4 aspects de la gouvernance : la qualité des politiques, l'impartialité de l'administration, l'absence de corruption et enfin la qualité de la démocratie. L'absence de corruption est jugée comme un facteur favorable à la croissance économique tandis que sur le plan politique et juridique elle se traduit respectivement par un degré élevé de confiance dans les institutions publiques et la démocratie ainsi que dans l'Etat de droit. Pour autant, les institutions européennes mettent en avant le coût de la corruption, reprenant certaines estimations par définition délicates d'ONG telles *Transparency International*⁶, la Commission l'évalue par exemple à 120 milliards d'euros par an⁷.

S'il est difficile de mesurer les effets négatifs de la corruption sur l'activité économique, il est tout aussi ardu d'en donner une définition dans le contexte européen pour une série de raisons. Tout

¹ JOUE L 198, 28 juillet 2017, p. 29. V. P. Beauvais, « Chronique Droit pénal de l'Union européenne - Le renforcement de la protection pénale des intérêts financiers de l'Union européenne », *RTD Eur.* 2017, n° 4, p. 875 et s.

² Règlement (UE) n° 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen, JOUE L 283, 31 octobre 2017, p. 1. V. A. Botton et G. Taupiac, « Coopération renforcée pour la création du Parquet européen. -Aspects procéduraux du règlement (UE) du 12 octobre 2017 », *La Semaine Juridique, Edition Générale* n° 5, 29 Janvier 2018, doct. 122 ; Dossier : Parquet européen : c'est parti !, *AJ pénal*, 2018, n° 6, p. 275 et s.

³ V. *La création du parquet européen : simple évolution ou bien révolution au sein de l'espace judiciaire européen ?*, A. Weyembergh et C. Chevallier-Govers (dir.), Bruxelles, Larcier, 2021.

⁴ Loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée, JORF, 312, 26 décembre 2020, texte 4.

⁵ https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/maps/quality_of_governance. Cette mesure a été rendue possible à l'aide d'un financement de la Commission européenne

⁶ Sur cette ONG, v. présentation faite par son fondateur P. Eigen, « Le rôle d'une ONG : Transparency International », in M. Guenoun et J.-F. Adrian (dir.), *L'éthique de la gestion publique. Stratégies nationales et internationales de prévention de la corruption*, 2016, Open Edition Books, p. 153-168, <https://books.openedition.org/igpde/4253>

⁷ Rapport anticorruption de l'UE de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM(2014) 38 final, 3 février 2014, p. 3. V. également *The Cost of Non-Europe in the area of Organised Crime and Corruption*, annex II-Corruption, EPRS (European Parliamentary Research Service) European Added Value Unit, PE 579.319, mars 2016.

d'abord, la corruption entendue largement recouvre tout un ensemble de comportements et de pratiques contraires au droit, or celui-ci varie selon les Etats membres au point qu'un fait de corruption pourra être répréhensible dans un Etat de l'Union et non dans un autre⁸. Ensuite, la notion même de corruption est par trop générique, aussi doit-elle être qualifiée. L'expression « corruption politique » en même temps qu'elle répond à ce besoin soulève une difficulté supplémentaire qui est celle du sens à donner à cette association. Enfin, suivant une approche juridique, la corruption politique ne peut s'entendre que de faits répondant à une incrimination spécifique en vertu du célèbre adage de droit pénal, *nullum crimen, nulla poena sine lege*. Ce principe de légalité des délits et des peines doit ainsi être rapporté au niveau de l'Union européenne⁹.

A l'aune de ce qui précède, l'action du Parlement européen contre la corruption politique tient dans la définition qu'en donne la directive (UE) 2017/1371 dite « PIF » tandis que la mission du Parquet européen tient précisément suivant son article 4 dans l'application de la directive. Cette directive « PIF », s'attache précisément à harmoniser le droit pénal des Etats membres mais dans un champ extrêmement réduit puisqu'il ne concerne que les comportements portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Cette forme étroite de corruption peut dans certains cas être qualifiée de politique, précisément lorsqu'y prennent part des agents publics exerçant des fonctions de nature politique. Ainsi, suivant les termes de la directive « PIF » la corruption peut emprunter deux formes, active et passive. La première désigne « le fait, pour un agent public, directement ou par interposition de tiers, de solliciter ou de recevoir des avantages, de quelque nature que ce soit, pour lui-même ou pour un tiers, ou d'en accepter la promesse, pour accomplir ou ne pas accomplir un acte relevant de sa fonction ou un acte dans l'exercice de sa fonction qui porte atteinte ou est susceptible de porter atteinte aux intérêts financiers de l'Union » tandis que la seconde symétriquement s'applique au « fait, pour quiconque, de promettre, de proposer, ou de donner, directement ou par l'intermédiaire de tiers, un avantage, de quelque nature que ce soit, à un agent public, pour lui-même ou pour un tiers, pour que cet agent public accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte relevant de sa fonction ou un acte dans l'exercice de sa fonction qui porte atteinte ou est susceptible de porter atteinte aux intérêts financiers de l'Union »¹⁰. L'agent public coupable de corruption active ou sollicité au titre d'une corruption passive peut exercer des fonctions politiques puisque la directive précise s'agissant de la notion d'agent public qu'elle recouvre aussi bien les agents de l'Union que ceux des Etats membres. Sont assimilés aux premiers

⁸ En France par exemple la mise en place d'un Parquet national financier par la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière (JORF n°284, 7 décembre 2013, p. 19941) s'est accompagnée d'une lutte plus étendue contre les phénomènes de corruption.

⁹ Tel est le sens à donner à l'article 49 CDF.

¹⁰ Respectivement article 4 § 2 a) et b) de la directive 2017/1371.

« les membres des institutions de l'Union », de sorte que cela englobe l'ensemble des institutions politiques de l'Union (Parlement européen, Conseil et Conseil européen, Commission). Les seconds « incluent toute personne exerçant une fonction exécutive, administrative ou juridictionnelle au niveau national, régional ou local. Toute personne exerçant des fonctions législatives au niveau national, régional ou local est assimilée aux agents nationaux »¹¹. Si bien que l'ensemble du personnel politique national, quelle que soit la place occupée dans les institutions politiques ou administratives, quel que soit l'échelon, national ou territorial, est soumis à cette directive.

En France, sa transposition a été réalisée par l'ordonnance n° 2019-963 du 18 septembre 2019 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne au moyen du droit pénal¹². L'article 433-1 du code pénal intègre dans le droit interne le dispositif européen en invoquant la notion de « personne dépositaire de l'autorité publique (...) ou investie d'un mandat électif public » donnant corps au fond à une incrimination concernant les cas de « corruption politique », lesquels peuvent être punis d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à dix ans, soit au-delà du seuil prévu par la directive retenant en général des « sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives »¹³.

Bien que la distinction soit plus clairement affirmée en droit interne qu'en droit de l'Union, ce dernier ne confond pas dès l'origine « la corruption dans le secteur privé »¹⁴, ou celle dans le domaine sportif¹⁵ avec la corruption publique, mêlant des membres d'institutions publiques qu'elles soient politiques ou administratives. Dans ces conditions, la corruption, privée d'une certaine manière, ne ressort pas du champ de cette contribution, qu'elle relève en particulier de la directive anti-blanchiment du 20 mai 2015 faisant de la corruption une « activité criminelle »¹⁶, suivie du règlement (UE) 2015/847 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 sur les informations accompagnant les transferts de fonds¹⁷. Ne relève pas davantage de cette étude ce qu'il est possible de nommer la corruption politique interne au Parlement européen à la fois parce que cette

¹¹ Respectivement article 4 § 4 a) i et sous ii de la directive 2017/1371.

¹² JORF n°218, 19 septembre 2019, texte n° 3.

¹³ Article 7 § 1 de la directive 2017/1731. Par ailleurs son § 3 retient que les Etats membres peuvent « également prévoir une peine maximale d'au moins quatre ans d'emprisonnement » pour les cas graves de corruption politique.

¹⁴ La notion découle pour la première fois de l'action commune 98/742/JAI du 22 décembre 1998 adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à la corruption dans le secteur privé abrogée par la décision-cadre 2003/568/JAI du Conseil du 22 juillet 2003 relative à la lutte contre la corruption dans le secteur privé. Respectivement : JOCE L 358, 31 décembre 1998, p. 2 ; JOUE L 192, 31 juillet 2003 p. 54.

¹⁵ Résolution du Parlement européen du 14 mars 2013 sur les matchs truqués et la corruption dans le sport ((2013/2567(RSP)), JOUE C 36, 29 janvier 2016, p. 137.

¹⁶ Article 3 § 4 e) de la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n°648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission, JOUE L 141, 5 juin 2015, p. 73.

¹⁷ *Idem*, p. 1.

dimension, quoique réelle, est anecdotique et parce qu'un régime à la fois européen et national opère. Au niveau européen, d'une part, les membres du Parlement européen doivent établir une déclaration des intérêts financiers conformément à l'annexe I du règlement du Parlement européen (RIPE)¹⁸. Elle est assortie de sanctions relevant du cadre général des pouvoirs du Président du Parlement européen (art. 173 RIPE). D'autre part, l'article 23 du règlement (UE, Euratom) n° 1141/2014 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 relatif au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes a institué une Autorité pour les partis politiques européens et les fondations politiques européennes compétente pour les activités de corruption¹⁹. Au plan interne, les députés européens français sont soumis en particulier aux obligations nées de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique²⁰, telles que mises en oeuvre par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

En revanche ressort de cette étude l'action parlementaire s'agissant de la lutte contre la corruption politique, qu'elle emprunte la voie de sa fonction législative ou de son pouvoir de délibération et plus largement de sa fonction de contrôle. Occupe à cet égard une place importante la Commission spéciale sur la criminalité organisée, la corruption et le blanchiment de capitaux annoncée par la résolution du Parlement européen du 25 octobre 2011 sur la criminalité organisée dans l'Union européenne²¹, tandis que la résolution du Parlement européen du 23 octobre 2013 sur la criminalité organisée, la corruption et le blanchiment de capitaux dresse en suivant le panorama des recommandations sur des actions et des initiatives à entreprendre²². Le Parlement européen invite à cet effet « la Commission à présenter avant fin 2013 une proposition législative visant à mettre en place un programme européen efficace et complet pour protéger, dans le secteur privé comme dans le secteur public, ceux qui détectent des erreurs de gestion et des irrégularités et qui dénoncent des cas de corruption nationaux et transfrontaliers liés à des intérêts financiers de l'Union européenne, ainsi que les témoins, les informateurs et les collaborateurs de justice, et en particulier les témoins déposant contre des organisations mafieuses et autres organisations criminelles, qui apporte une solution aux conditions de vie difficiles qu'ils connaissent »²³. Cette intention prend corps dans la directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection

¹⁸ V. Code de conduite des députés au Parlement européen en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts, annexé au RIPE.

¹⁹ JOUE L 317, 4 novembre 2014, p. 1.

²⁰ Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, JORF n°238, 12 octobre 2013, p. 16829.

²¹ JOUE C 131 E, 8 mai 2013, p. 66.

²² JOUE C 208, 10 juin 2016, p. 8.

²³ Point 14 de la résolution.

des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union²⁴. Ce texte participe accessoirement à la lutte contre la corruption politique en prévoyant en son article 4 qu'elle vaut pour les « auteurs de signalement travaillant dans le secteur privé ou public (...) qui ont obtenu des informations sur des violations dans un contexte professionnel, y compris les fonctionnaires ». Ainsi les fonctions de contrôle et législative du Parlement européen se nourrissent comme il se doit mutuellement l'une de l'autre. Il convient toutefois d'en dissocier l'examen en raison d'une portée naturellement différente, l'action du Parlement européen au titre de la première est diffuse (I) tandis que la seconde est centrée sur la protection des intérêts financiers de l'Union (II).

I – Une fonction de contrôle diffuse du Parlement européen dans la lutte contre la corruption politique

Première manifestation de la fonction de contrôle reconnue au Parlement européen par le traité CECA²⁵, ce dernier s'exprime régulièrement au sujet de la corruption politique pour en dénoncer les méfaits au terme de nombreuses résolutions parlementaires. Cette dénonciation tribunicienne (A) est un instrument politique dont le Parlement européen use depuis longtemps avec constance et régularité. Pour autant, sa portée est limitée, au contraire de la menace de la censure comme la pratique l'a amplement démontré s'agissant précisément de faits considérés comme relevant d'une corruption politique (B).

A) La dénonciation tribunicienne de la corruption politique

Dépourvu de tout réel pouvoir décisionnel, le Parlement européen s'est longtemps astreint à user de sa puissance tribunicienne²⁶. Dénonçant pour commencer la corruption privée, les parlementaires européens ont posé dès 1976 de nombreuses questions au sujet de faits présumés de corruption intéressant le commerce international et portant préjudice aux entreprises européennes²⁷ ou de la « participation de la Communauté et de ses États membres à la mise au point de règles de bonne conduite excluant le recours à la corruption dans les relations commerciales internationale »²⁸. Cet

²⁴ JOUE L 305, 26 novembre 2019, p. 17.

²⁵ Article 20 CECA : « L'Assemblée, composée de représentants des peuples des États réunis dans la Communauté, exerce les pouvoirs de contrôle qui lui sont attribués par le présent Traité ».

²⁶ Ph. Ventujol, « La puissance tribunicienne du Parlement européen », *RTD. Eur.*, 1978, n° 3, p. 420 et s.

²⁷ En ce sens : question orale n° 79/76, 10 mai 1976 de MM. Prescott, Glinne, Lange, Broeks et Hansen à la Commission sur l'enquête de la Commission sur des versements illégaux qu'auraient effectués des entreprises multinationales et nationales (JOCE C 12, 8 juin 1976, p. 1) ; question orale n° 138/78, 16 juin 1978 de M. Hamilton à la Commission, sur la corruption dont serait responsable la compagnie américaine ITT en Europe (JOCE C 163, 10 juillet 1978, p. 53) ; question écrite n° 665/79, 2 octobre 1979 de M. Glinne à la Commission sur la corruption dans les relations d'affaires et législation américaine (JOCE C 80, 31 mars 1980, p. 4).

²⁸ Question écrite n° 113/76, 26 avril 1976 de M. Glinne au Conseil, JOCE C 184, 9 août 1976, p. 17.

intérêt précoce pour la corruption privée s'explique aisément dans la mesure où la construction européenne se réduit pour l'essentiel à la constitution d'un marché commun.

Toutefois, le Parlement européen s'attache au même moment à exprimer ses préoccupations au sujet de la corruption publique en matière de relations extérieures. C'est ainsi que dans le cadre de la coopération au développement institué par la Convention de Lomé du 28 février 1975 adoptée entre les pays dits ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) et la CEE²⁹, le Parlement européen a adopté une résolution relative au contrôle parlementaire sur les opérations financières du Fonds européen de développement. Si le terme corruption n'apparaît pas expressément, cette dimension est implicitement présente³⁰. En revanche, il est bien présent dans sa résolution sur la situation politique, économique et sociale et les conditions de l'aide de la Communauté européenne au Bangladesh³¹. De même, concernant la Roumanie, le Parlement européen condamne « la corruption à tous les niveaux du régime »³². Sans qu'il soit nécessaire de multiplier les exemples³³, la dénonciation de la corruption politique devient un élément récurrent du discours du Parlement européen en matière extérieure et singulièrement s'agissant de la politique européenne de développement au début des années 1990³⁴, 2000³⁵, et tout au long des années 2010³⁶. Au point que de manière répétée le lien est fait entre la lutte contre la corruption politique, les droits de l'Homme³⁷ et la promotion « du développement socio-économique »³⁸. A ce titre, le Parlement européen observe que « la corruption présente une forte corrélation avec les carences de l'état de droit et de la bonne gouvernance, et qu'elle compromet souvent l'efficacité des institutions et

²⁹ JOCE L 25, 30 janvier 1976, p. 2.

³⁰ Procès-verbal de la séance du mardi 4 juillet 1978, JOCE C 182, 31 juillet 1978, p. 15.

³¹ Le Parlement européen se dit « préoccupé par la généralisation de la "petite" corruption qui entrave souvent l'efficacité de l'administration du Bangladesh », Procès-verbal de la séance du lundi 12 octobre 1987, JOCE C 305, 16 novembre 1987, p. 17, pt. 15.

³² Résolution sur la Roumanie du 17 décembre 1987, considérant, F, JOCE C 13, 18 janvier 1988, p. 101.

³³ V. par exemple : résolution sur le Panama du 10 mars 1988, JOCE C 94, 11 avril 1988, p. 122 ; résolution sur la tentative de coup d'Etat aux Philippines du 14 décembre 1989, JOCE C 15, 22 janvier 1990, p. 32 ; résolution sur la situation des droits de l'homme en Indonésie et au Timor oriental, JOCE C 210, 6 juillet 1998, p. 20.

³⁴ V. les deux résolutions du 14 mai 1992 sur l'ajustement structurel dans les pays en voie de développement et sur des mesures d'aide et de soutien à l'investissement privé dans les pays en voie de développement, JOCE C 150, 15 juin 1992, respectivement p. 243 et 252.

³⁵ On s'en tiendra à cette évocation générale : « D. considérant que la corruption est l'un des plus puissants facteurs de déstabilisation dans les pays africains », résolution sur la situation en Côte d'Ivoire, JOCE C 304, 24 octobre 2000, p. 207.

³⁶ Résolution du 22 novembre 2016 sur le renforcement de l'efficacité de la coopération au développement, JOCE C 224, 27 juin 2018, p. 36.

³⁷ Pour un exemple significatif : « C. considérant que le respect des droits de la personne et la lutte contre la corruption sont les meilleurs moyens de garantir un État de droit », résolution sur la situation au Népal, JOUE C 261 E, 30 octobre 2003, p. 600. V. aussi : résolution du 8 octobre 2013 sur la corruption dans les secteurs public et privé : incidences sur les droits de l'homme dans les pays tiers, JOUE C 181, 19 mai 2016, p. 25 ; résolution du 19 mai 2015 sur le financement du développement, JOUE C 353, 27 septembre 2016, p. 2 ; résolution du 8 septembre 2015 sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne (2013-2014), JOCE C 316, 22 septembre 2017, p. 2.

³⁸ Résolution sur le rôle de l'Union européenne dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, JOUE 33 E, 9 février 2006, p. 311.

entités chargées de garantir les contre-pouvoirs et de veiller au respect des principes démocratiques et des droits de l'homme, telles que les parlements, les autorités répressives, le pouvoir judiciaire et la société civile »³⁹. Cet aspect se retrouve dans le cadre des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) posés par les Nations Unies⁴⁰ et également dans celui de la politique européenne de coopération au développement menée en particulier à l'égard des pays ACP pour lesquels le Parlement européen évoque de manière presque rituelle la lutte contre la corruption⁴¹. Toutefois, cette évocation en ce qu'elle est systématique ne permet pas d'identifier le poids de l'influence parlementaire. En tout état de cause, elle demeure extrêmement faible au regard du rappel fait par les députés européens au sujet de « l'accord de Cotonou [qui] prévoit à son article 97 une procédure de consultation et l'adoption de mesures appropriées en cas de situations graves de corruption » et de regretter « que cet article n'ait jusqu'à présent été invoqué qu'à une seule occasion » et par conséquent d'appeler « à renforcer cette procédure dans le futur accord de partenariat entre l'UE et les pays ACP de manière à la rendre véritablement opérationnelle »⁴².

Si cette dénonciation est dirigée vers l'extérieur des Communautés puis de l'Union, le Parlement européen n'entend pas occulter la situation presque endémique de certains Etats membres comme l'Italie. A l'occasion de l'assassinat du juge Giovanni Falcone près de Palerme le 23 mai 1992, il déplore « les relations, voire la complicité de certains hommes politiques et fonctionnaires avec la criminalité organisée »⁴³. Plus largement, le constat est fait que « les dirigeants et les décideurs manquent d'engagement politique pour s'attaquer à la corruption sous toutes ses formes et que la mise en œuvre de la législation anti-corruption demeure inégale d'un État membre à l'autre et globalement peu satisfaisant »⁴⁴. Plusieurs résolutions consacrées à la politique de cohésion abordent la corruption pour naturellement la combattre, au point que dernièrement le Parlement européen « juge impératif de poursuivre la lutte contre la fraude, et appelle instamment à une

³⁹ Résolution du 13 septembre 2017 sur la corruption et les droits de l'homme dans les pays tiers, JOUE C 337, 20 septembre 2018, p. 82, considérant P.

⁴⁰ Résolution sur l'appel mondial à l'action: Abolissons la pauvreté, JOUE C 157 E, 6 juillet 2006, p. 39 ; résolution du 15 juin 2010 sur les progrès en vue de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement: évaluation à mi-parcours pour préparer la réunion de haut niveau de l'ONU prévue en septembre 2010, JOUE C 236 E, 12 août 2011, p. 48 ; résolution du 25 novembre 2014 sur l'Union et le cadre de développement mondial pour l'après-2015, JOUE C 289, 9 août 2016, p. 5.

⁴¹ Résolution du 5 février 2009 sur l'impact des accords de partenariat économique (APE) sur le développement : « 13 prie instamment les gouvernements des pays ACP de mettre en œuvre les réformes nécessaires en vue de mettre en place une bonne gouvernance, en particulier dans (...) la lutte contre la corruption », JOUE C 67 E, 18 mars 2010, p. 120 ; résolution du 24 mars 2009 sur Un an après Lisbonne: le partenariat Afrique-UE en action, JOUE C 117 E, 6 mai 2010, p. 7.

⁴² Résolution du 4 octobre 2016 sur l'avenir des relations ACP-UE au-delà de 2020, JOUE C 215, 19 juin 2018, p. 2, pt. 11.

⁴³ Résolution sur l'assassinat de Giovanni Falcone et la nécessité de lutter, dans la Communauté, contre la criminalité organisée du 11 juin 1992, considérant G, JOCE C 176, 13 juillet 1992, p. 120.

⁴⁴ Résolution du 15 septembre 2011 sur les efforts de l'Union dans la lutte contre la corruption, considérant I, JOUE C 51 E, 22 février 2013, p. 12.

tolérance zéro pour les cas de corruption »⁴⁵. En outre, il déplore régulièrement « que les rapports anticorruption ne devraient pas se limiter à la situation dans les États membres, mais devraient aussi comprendre une section sur les institutions de l'Union ; invite donc la Commission à trouver un moyen approprié de surveiller la corruption au sein des institutions, organes et agences de l'Union »⁴⁶. Dès lors, représente un progrès l'application à leurs fonctionnaires du régime protecteur posé par la 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'Union⁴⁷.

Les parlementaires européens semblent faire une distinction quant à la menace que fait peser la corruption sur les institutions politiques et publiques des pays en développement et celle des États membres en ce que sens que si la démocratie et l'État de droit sont pareillement affectés, la défense des droits fondamentaux échappent à son emprise. Selon le Parlement européen, « la corruption représente un défi majeur pour l'Union et ses États membres et que, sans mesures efficaces de lutte contre la corruption, celle-ci entrave la performance économique, l'état de droit, la crédibilité des institutions démocratiques au sein de l'Union et la confiance dans ces institutions »⁴⁸. Vient en soutien de cette affirmation et l'analyse qu'elle fonde, la référence inédite à la corruption politique par les députés européens à l'occasion de la procédure engagée à l'encontre de la Hongrie pour violation des valeurs de l'Union sur le fondement de l'article 7 TUE⁴⁹, puisqu'ils déclarent que « les préoccupations du Parlement portent sur les éléments suivants : (...) la corruption et les conflits d'intérêts »⁵⁰. Cette appréciation a été portée lors de la publication depuis 1989 du rapport annuel de la Commission sur la protection des intérêts financiers de l'Union et la lutte contre la fraude. Le Parlement européen à la faveur de chacun de ces rapports adopte une résolution et dénonce régulièrement la corruption au sein de l'Union en s'appuyant sur sa seule puissance tribunicienne⁵¹.

B) La menace de l'adoption d'une motion de censure

⁴⁵ Résolution du 17 avril 2018 sur le renforcement de la cohésion économique, sociale et territoriale au sein de l'Union européenne : le 7e rapport de la Commission européenne, JOUE C 390, 18 novembre 2019, p. 53, pt. 34.

⁴⁶ Résolution du 25 octobre 2016 sur la lutte contre la corruption et le suivi de la résolution de la commission CRIM, JOUE C 215, 19 juin 2018, p. 96, pt. 9.

⁴⁷ JOUE L 305, précité p. 17.

⁴⁸ Résolution du 3 mai 2018 sur le rapport annuel 2016 sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne – Lutte contre la fraude, JOUE C 41, 6 février 2020, p. 2, pt. 56.

⁴⁹ V. Dossier : Les mécanismes de suivi du respect de l'État de droit en Europe, *RTD Eur.* 2019, n°2, p. 253 et s.

⁵⁰ Résolution du 12 septembre 2018 relatif à une proposition invitant le Conseil à constater, conformément à l'article 7, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne, l'existence d'un risque clair de violation grave par la Hongrie des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée, considérant E, JOUE C 433, 23 décembre 2019, p. 66.

⁵¹ Pour un exemple : « I. considérant que la corruption s'étend dans l'ensemble des États membres et qu'elle représente une menace sérieuse pour les intérêts financiers de l'Union, ce qui met par ailleurs en péril la confiance dans l'administration publique », Résolution du Parlement européen du 31 janvier 2019 sur le rapport annuel 2017 sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne – Lutte contre la fraude (2018/2152(INI) JOUE C 411, 27 novembre 2020, p. 153.

Dès le traité de Paris de 1951, la principale attribution juridique détenue par l'ancêtre du Parlement européen, l'Assemblée commune de la CECA, tient dans la faculté d'adopter une motion de censure à l'encontre de la Commission.

Désormais fondée sur l'article 234 TFUE, cette prérogative n'a jamais été formellement utilisée. En revanche sa menace est à l'origine d'une crise institutionnelle, inédite à ce jour, dictée par la lutte contre la corruption politique. Brandie à l'encontre de la Commission présidée par le luxembourgeois Jacques Santer, elle a provoqué sa démission le 16 mars 1999. Cet épisode central de l'histoire institutionnelle de l'Union intervient dans un contexte marqué à la fois par la moralisation interne de la Commission et par l'affaiblissement politique de cette institution⁵². Depuis 1987, la Commission avait mis en place une unité centrale de coordination (unité de coordination de la lutte antifraude - UCLAF) au sein de son Secrétariat général⁵³, active en juillet 1988. Cependant, cette proximité entre l'autorité de contrôle et l'institution contrôlée, aggravée par ses insuffisances, a conduit à son remplacement par l'Office de Lutte anti-fraude (OLAF) en avril 1999⁵⁴. Quant au président de la Commission, sa nomination en 1994 avait suscité d'importantes réserves au Parlement européen après la présidence de Jacques Delors couvrant dix années charnières de l'Acte unique au traité de Maastricht (1984-1994). Par la suite en 1997-1998 sa gestion administrative et financière est de plus en plus contestée avec en arrière-plan le comportement répréhensible de certains commissaires dont l'ancienne Premier ministre française Edith Cresson suspectée de favoritisme.

Pour le dire d'une phrase : « Le scandale est né de ce décalage entre cette politique de moralisation et le climat conflictuel interne à l'administration »⁵⁵. Cette situation tend les relations entre la Commission et le Parlement européen dans la seconde partie de l'année 1998 – déjà passablement affectées par la crise sanitaire de la « vache folle »⁵⁶. Au point que le 17 décembre 1998, le Parlement européen a décidé en séance publique de refuser d'accorder la décharge à la Commission⁵⁷, et de l'assortir du dépôt d'une motion de censure⁵⁸. Au début du mois de janvier

⁵² V. D. Georgakakis, La démission de la Commission européenne : scandale et tournant institutionnel, (oct. 1998 - mars 1999), *Cultures & conflits*, 2000, n°2-3, p. 39 et s.

⁵³ Rapport de la Commission sur l'intensification de la lutte contre les fraudes au détriment du budget communautaire COM(87) 572 final, novembre 1987.

⁵⁴ Décision de la Commission, du 28 avril 1999, instituant l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), JOCE L 136, 31 mai 1999, p. 20. V. L. Kuhl, « Des moyens à approfondir : les missions de l'OLAF », in *La fraude et le droit de l'Union européenne*, D. Berlin, F. Martucci et F. Picod, Bruxelles, Bruylant, 2017, p. 73 et s.

⁵⁵ D. Georgakakis, *op.cit.*, p. 46.

⁵⁶ V. M. Blanquet, « Le contrôle parlementaire européen sur la crise de la "vache folle" », *RMCUE*, 1998, n°420, p. 457 et s.

⁵⁷ Ex-art. 206 CE (art. 319 TFUE).

suivant une motion de censure déposée par le groupe socialiste est rejetée de peu⁵⁹. Simultanément les députés européens reprennent l'initiative en constituant un comité d'experts indépendants aux fins d'enquête⁶⁰. Cette décision est sans doute inappropriée, ainsi que le fait observer V. Constantinesco : « L'institution politique censée représenter les peuples des États membres met en place un comité d'experts indépendants, comme pour signaler que le Parlement européen ne dispose ni de l'expertise ni de l'indépendance : à l'appréciation démocratique et politique d'une situation est préférée le jugement d'experts neutres. C'est, d'une certaine façon, la revanche de Platon sur Aristote! »⁶¹. Quelles que soient les dérives à l'œuvre s'agissant de la création de ce comité d'experts indépendants, son rapport est très sévère à l'égard de la Commission. Ainsi concernant « le cas de Mme Cresson, le Comité a constaté que le commissaire portait la responsabilité d'un cas de favoritisme. Elle aurait dû veiller attentivement à ce que le recrutement de l'un de ses proches collaborateurs s'effectue dans le respect de tous les critères de régularité. Par la suite, elle aurait dû employer celui-ci exclusivement dans l'intérêt communautaire »⁶². Plus largement, le Comité « a observé que les commissaires arguaient parfois du fait qu'ils n'étaient pas au courant de ce qui se passait dans leurs services. Des cas de fraude et de corruption indubitables à la Commission sont donc passés "inaperçus" au niveau des commissaires eux-mêmes (...) Le fait que les commissaires protestent de leur ignorance à l'égard de problèmes souvent bien connus de leurs services, même au plus haut niveau des fonctionnaires, revient à admettre que les autorités politiques ont perdu le contrôle sur l'administration qu'elles sont supposées gérer. Cette perte de contrôle implique dès le départ une lourde responsabilité, aussi bien des commissaires pris séparément que de la Commission en tant que collègue »⁶³. Sur ce point précisément, faute d'avoir obtenu la démission individuelle des commissaires impliqués, et sans être assuré que cela suffirait, le président de la Commission dû se résoudre à annoncer la démission collective de ses membres le 16 mars 1999 plutôt que d'avoir à recevoir l'affront ultime d'une révocation décidée par la grande majorité des députés européens. Celle-ci était d'autant plus probable que l'assemblée plénière avait déjà rejeté la proposition de donner à la Commission la décharge de l'exécution budgétaire.

⁵⁸ Procès-verbal de la séance du jeudi 17 décembre 1998, JOCE C 98, 9 avril 1999, p. 206.

⁵⁹ Votants : 552 pour: 232, contre: 293, abstentions : 27, v. procès-verbal de la séance du jeudi 14 janvier 1999, JOCE C 104, 14 avril 1999, p. 97.

⁶⁰ Résolution du Parlement européen du 14 janvier 1999 sur l'amélioration de la gestion financière de la Commission, *idem*, p. 106.

⁶¹ V. Constantinesco, « a responsabilité de la Commission européenne : la crise de 1999 », *Pouvoirs*, 2000, n°92, pp. 123-124.

⁶² Premier rapport sur les allégations de fraude, de mauvaise gestion et de népotisme à la Commission européenne, 15 mars 1999, pt. 9.2.10. Cette appréciation a été confortée par un arrêt de la Cour de justice en plénière reconnaissant que : « M^{me} Édith Cresson a enfreint les obligations découlant de sa charge de membre de la Commission des Communautés européennes, au sens des articles 213, paragraphe 2, CE et 126, paragraphe 2, EA ». CJCE, 11 juillet 2006, *Commission c. Cresson*, aff. C-432/04, ECLI:EU:C:2006:455, pt. 147.

⁶³ *Idem*, pt. 9.2.1 et 9.2.2.

Au final, cet épisode est riche d'enseignements. Tout d'abord, le Parlement européen a apporté la preuve de son intérêt à l'égard des phénomènes de corruption politique tout en confortant son positionnement institutionnel entre les révisions des traités d'Amsterdam et de Nice. Ensuite, il a marqué son attachement aux exigences démocratiques à l'origine des mécanismes favorables à un contrôle parlementaire. Enfin, a été souligné le caractère inadapté de la motion de censure en raison « d'un usage plus pénal que politique »⁶⁴. Plus largement, le tour pris par la crise institutionnelle et sa solution sont des indices indéniables d'une « parlementarisation » de l'Union.

Les manifestations institutionnelles de la lutte du Parlement européen contre la corruption politique ont révélé une prise de conscience, bien que non dénuée d'arrière-pensées politiques, au terme desquelles il sort renforcée de cette séquence institutionnelle. A côté de la création contemporaine de l'OLAF, son champ de compétences a été expressément étendu à la corruption suivant les préoccupations exprimées par le Parlement européen⁶⁵. D'autant plus que le règlement relatif aux enquêtes effectuées par l'OLAF⁶⁶ est le résultat de l'application immédiate de la procédure de codécision respectueuse de la volonté parlementaire⁶⁷. A partir du traité d'Amsterdam, le Parlement européen accède pleinement à la fonction législative européenne, son rôle dans la lutte engagée par les Communautés puis l'Union européenne contre la corruption politique va s'en trouver renforcé.

II – Une action législative du Parlement européen dans la lutte contre la corruption politique centrée sur la protection des intérêts financiers de l'Union

Le Parlement européen dispose de deux procédures parlementaires l'associant étroitement à l'élaboration du droit de l'Union. La première apparue avec l'Acte unique européen (AUE) lui confère un pouvoir de veto au titre de l'avis conforme – devenue procédure d'approbation depuis le traité de Lisbonne - qu'il détient initialement en matière d'accords d'association et d'adhésion (A). En ce domaine, le Parlement européen est particulièrement attaché au respect de la moralisation de la vie publique et de l'intégrité politique. La seconde apparue avec le traité de Maastricht, a fait du Parlement européen au fil des révisions un co-législateur soucieux de la protection des intérêts financiers de l'Union (B).

⁶⁴ O. Costa, « Les relations entre la Commission et le Parlement européen au prisme du parlementarisme », *Politique européenne*, 2002, n°1, p. 34.

⁶⁵ V. notamment article 1^{er}, proposition modifiée de règlement du Conseil relatif aux enquêtes effectuées par l'Office de lutte antifraude, COM(99)140, JOCE C 279, 1^{er} octobre 1999, p. 283.

⁶⁶ Règlement (CE) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil du 25 mai 1999, JOCE L 136, 31 mai 1999, p. 1.

⁶⁷ V. Rapport sur la proposition modifiée de règlement du Conseil relatif aux enquêtes effectuées par l'Office de lutte antifraude présenté par M. Herbert Bosch A4-0240/99, 23 avril 1999, p. 28.

A) La lutte parlementaire contre la corruption politique au titre des relations extérieures

A la charnière de sa fonction de contrôle et législative, le Parlement européen a témoigné d'une importante sensibilité dans sa lutte contre la corruption politique à la faveur de l'examen de plusieurs accords d'association. Au nom du pouvoir de veto qu'il détient depuis l'AUE, il s'est attaché à dénoncer une corruption parfois endémique dans les pays avec lesquels les Communautés puis l'Union envisagent de nouer des liens davantage privilégiés et étroits. Le plus souvent, le Parlement européen évoque la corruption comme un frein au développement, tel va être le cas dans le cadre de la conclusion d'accord d'association visant aussi bien le Liban que l'Algérie⁶⁸. Dans le cadre cette fois de la politique européenne de voisinage (PEV) de l'Union, le Parlement européen s'intéresse pareillement, aux efforts menés par ces pays en vue de lutter contre toutes les formes de corruption, dont la corruption politique, que ce soit de manière globale⁶⁹, en direction de sa partie méridionale⁷⁰ ou orientale⁷¹ ou plus ciblée (Ukraine⁷² Moldavie⁷³).

Si pour l'heure la conclusion d'aucun accord d'association n'a été affectée par un refus du Parlement européen, en matière d'accords d'adhésion des phénomènes de corruption sont autant d'obstacles à l'appartenance à l'Union et sont à l'origine de faibles avancées dans les négociations d'adhésion. Ainsi, le Parlement européen s'en préoccupe dès la formulation des perspectives d'adhésion de la Turquie⁷⁴. Bien que celles-ci s'éloignent s'agissant de la Turquie, le Parlement européen tout en déplorant que « la corruption perdure dans de nombreux domaines et constitue encore un réel problème », se dit « préoccupé par le bilan toujours médiocre en matière d'enquêtes, de poursuites et de condamnations dans les dossiers de corruption de haut niveau »⁷⁵. Une démarche

⁶⁸ Respectivement JOCE C 38 E, 12 février 2004, p. 30, JOCE C 279 E, 20 novembre 2003, p. 115.

⁶⁹ Résolution du 9 juillet 2015 sur la révision de la politique européenne de voisinage, JOUE C 265, 11 août 2017, p. 110.

⁷⁰ Résolution du 7 avril 2011 sur la révision de la politique européenne de voisinage – dimension méridionale, JOUE C 296 E, 2 octobre 2012, p. 114.

⁷¹ Résolution du Parlement européen du 7 avril 2011 sur la révision de la politique européenne de voisinage – dimension orientale, *idem*, p. 105.

⁷² Résolution du 24 mai 2012 sur l'Ukraine, JOUE C 264 E, 13 septembre 2013, p. 5 ; résolution du 15 janvier 2015 sur la situation en Ukraine, JOUE C 300, 18 août 2016, p. 27.

⁷³ Résolution du 21 octobre 2010 sur les réformes mises en œuvre et sur l'évolution de la situation en République de Moldavie, pt. 4 : « souligne qu'il est nécessaire que la République de Moldavie intensifie les efforts visant à mettre en œuvre efficacement des réformes structurelles, notamment eu égard à l'état de droit, à la lutte contre la corruption, JOUE C 70 E, 8 mars 2012, p. 68.

⁷⁴ Résolution sur le rapport régulier 2004 et la recommandation de la Commission européenne concernant les progrès réalisés par la Turquie sur la voie de l'adhésion, JOUE C 226 E, 15 septembre 2005, p. 189 ; résolution du 21 mai 2008 sur le rapport 2007 sur les progrès accomplis par la Turquie, JOUE C 279 E, 19 novembre 2009, p. 57.

⁷⁵ Résolution du 6 juillet 2017 sur le rapport 2016 de la Commission concernant la Turquie, JOUE C 334, 19 septembre 2018, p. 128.

comparable s'observe s'agissant de la Bulgarie⁷⁶ ou de la Roumanie⁷⁷ ; le Parlement européen ne manque pas d'ailleurs pas de rappeler ses exigences à l'approche de leur adhésion⁷⁸.

La question de la corruption politique parcourt également les négociations d'adhésion menées en direction des Balkans occidentaux. Un état d'avancement est réalisé de manière globale suivant une périodicité variable mais en général annuelle⁷⁹, ou bien pays par pays (Albanie⁸⁰ Bosnie-Herzégovine⁸¹, Kosovo⁸² Monténégro⁸³). A cette occasion, le Parlement européen aborde la situation au regard des progrès menés dans la lutte contre la corruption, pour se réjouir en général quelques années plus tard d'une amélioration de la situation (Albanie⁸⁴, République de Macédoine ou Croatie⁸⁵). Néanmoins, certains pays candidats dérogent à la règle comme la Bosnie-Herzégovine⁸⁶, tandis qu'au Monténégro en dépit de réels progrès⁸⁷, le Parlement européen « constate avec inquiétude que la corruption reste une pratique répandue dans de nombreux domaines »⁸⁸. De même, concernant la Serbie, il « s'inquiète de l'absence de progrès en matière de

⁷⁶ Résolution sur les progrès réalisés par la Bulgarie sur la voie de l'adhésion, JOUE C 226 E, 15 septembre 2005, p. 351.

⁷⁷ Résolution sur les progrès réalisés par la Roumanie sur la voie de l'adhésion, *idem*, p. 353.

⁷⁸ Pt. 6 de la résolution sur l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie, JOUE 300 E, 9 décembre 2006, p. 26.

⁷⁹ Résolution sur l'état de l'intégration régionale dans les Balkans occidentaux, JOUE C 33 E, 9 février 2006, p. 565 ; v. aussi : « pt. 35. demande aux États de la région dans lesquels le service public est marqué par la corruption de prendre toutes les mesures adéquates pour lutter contre celle-ci, résolution du 13 janvier 2009 sur les relations économiques et commerciales avec les Balkans occidentaux, JOUE C 46 E, 24 février 2010, p. 1.

⁸⁰ Résolution sur la conclusion d'un accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et leurs États membres et la République d'Albanie, JOCE C 305 E, 14 déc. 2006 p. 159.

⁸¹ Résolution du 23 octobre 2008 sur la conclusion de l'accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la Bosnie-Herzégovine, d'autre part, JOUE C 15 E, 21 janvier 2010, p. 72. Le Parlement européen « regrette qu'en dépit des problèmes considérables auxquels la BiH est confrontée dans la lutte contre la corruption, contre la criminalité organisée, contre le trafic des êtres humains, contre le blanchiment d'argent et contre le trafic de drogue, les progrès dans ces domaines soient entravés par les ingérences politiques et l'absence de volonté politique ainsi que par le manque de coordination entre les différentes agences et forces de police constituées au niveau des entités; demande instamment aux autorités de BiH de prendre sans délai des mesures pour résoudre ces problèmes », pt. 30.

⁸² Résolution du 5 février 2009 sur le Kosovo et le rôle de l'Union européenne, JOUE C 67 E, 18 mars 2010, p. 126.

⁸³ « L. Considérant que, au Monténégro, la corruption demeure un problème préoccupant », résolution du 13 décembre 2007 sur la conclusion de l'accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et le Monténégro, d'autre part, JOUE C 323 E, 18 décembre 2008, p. 497.

⁸⁴ Dans sa résolution du 15 février 2017 sur le rapport 2016 de la Commission concernant l'Albanie, le Parlement européen : « salue l'adoption d'actes législatifs cruciaux en matière de lutte contre la corruption », JOUE C 252, 18 juillet 2018, p. 122, pt. 11.

⁸⁵ Respectivement résolution du 23 avril 2008 sur le rapport de suivi 2007 concernant l'ancienne République yougoslave de Macédoine, JOUE C 259 E, 29 octobre 2009, p. 3 ; rapport de suivi 2007 sur la Croatie ; résolution du 10 avril 2008 sur le rapport de suivi 2007 concernant la Croatie, JOUE C 247 E, 15 octobre 2009, p. 7.

⁸⁶ Le Parlement européen considère (G) « que la corruption, notamment au plus haut niveau, reste une pratique répandue », résolution du 15 février 2017 sur le rapport 2016 de la Commission concernant la Bosnie-Herzégovine, JOUE C 252, 18 juillet 2018, p. 129.

⁸⁷ Résolution du 9 mars 2011 sur le processus d'intégration européenne du Monténégro, JOUE C 199 E, 7 juillet 2012, p. 106.

⁸⁸ Résolution du 16 mars 2017 sur le rapport 2016 de la Commission sur le Monténégro, JOUE C 263, 25 juillet 2018, p. 148, pt. 11.

lutte contre la corruption »⁸⁹. Pareillement à l'égard de la Macédoine il « demeure préoccupé par le fait que la corruption reste un grave problème et que les ingérences politiques entravent la lutte contre ce fléau »⁹⁰. La situation du Kosovo est l'une des plus préoccupantes aux yeux des députés européens dans la mesure où ils soulignent « que la corruption systémique est contraire aux valeurs fondamentales de l'Union »⁹¹. S'il est parfois difficile d'appréhender la réalité de l'intensité de la corruption politique dans les pays susceptibles de rejoindre l'Union, il ne fait pas de doute que les perspectives d'adhésion approchant, le Parlement européen fait montre d'un degré croissant d'exigence. Dès lors, formellement pour chaque demande d'adhésion, il revient sur la nécessité pour les autorités politiques de l'Etat candidat de démontrer un ferme engagement en la matière et de prendre des actions résolues, comme ce fut le cas pour l'adhésion de la Croatie⁹².

Ainsi, pour l'heure, permanente est l'attention des parlementaires européens au regard de la situation des pays candidats à l'adhésion ou ceux pour lesquels des négociations sont déjà engagées s'agissant de l'effectivité de la lutte des autorités publiques nationales contre toutes les formes de corruption et singulièrement la corruption politique. Cette préoccupation s'exprime pareillement au sujet d'une de ces formes : l'atteinte aux intérêts financiers de l'Union.

B) La protection des intérêts financiers de l'Union par le Parlement européen législateur

Avec l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, la Communauté européenne dispose d'une compétence en matière de coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures (JAI) seulement son mode d'exercice intergouvernemental exclut pour l'essentiel le Parlement européen⁹³. De sorte que son rôle est dans le meilleur des cas limité à l'émission d'un simple avis non contraignant. A ce titre, il n'a exercé aucune influence sur les deux conventions relatives à la corruption politique, celle fondatrice du 26 juillet 1995 relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes et celle du 26 mai 1997 relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des Etats membres de l'Union européenne⁹⁴. La première – complétée par trois protocoles - avait pour objet d'introduire dans le droit pénal de chaque Etat-membre une incrimination pénale réprimant la

⁸⁹ Résolution du 14 juin 2017 sur le rapport 2016 de la Commission concernant la Serbie, JOUE C 331, 18 septembre 2018, p. 71, pt. 12.

⁹⁰ Résolution du 14 juin 2017 sur le rapport 2016 de la Commission concernant l'ancienne République yougoslave de Macédoine, *idem*, p. 88, pt. 17.

⁹¹ Résolution du 14 juin 2017 sur le rapport 2016 de la Commission concernant le Kosovo, *idem*, p. 80, pt. 24.

⁹² Résolution du 1^{er} décembre 2011 sur la demande d'adhésion de la Croatie à l'Union européenne, JOUE C 165 E, 11 juin 2013, p. 19.

⁹³ Ex-article K. 6 TUE.

⁹⁴ Respectivement : JOCE C 320, 28 octobre 1996, p. 215 ; JOCE C 195, 25 juin 1997, p. 1.

fraude affectant les intérêts financiers des Communautés tandis que l'article 4 de la seconde stipulait en particulier que chaque État membre prend les mesures nécessaires pour assurer que, dans son droit pénal, la corruption passive ou active « commises par ou envers les ministres de son gouvernement, les élus de ses assemblées parlementaires, les membres de ses plus hautes juridictions ou les membres de sa Cour des comptes dans l'exercice de leurs fonctions sont applicables de la même façon aux cas dans lesquels les infractions sont commises par ou envers les membres de la Commission des Communautés européennes, du Parlement européen, de la Cour de justice et de la Cour des comptes des Communautés européennes, respectivement, dans l'exercice de leurs fonctions ». Ces deux conventions sont entrées en vigueur après leur ratification suivant les règles constitutionnelles des Etats membres, la première le 17 octobre 2002, la seconde le 28 septembre 2005. Consulté au sujet de la première, le Parlement européen a demandé – sans succès – le retrait de la proposition de la Commission⁹⁵, au motif que la protection financière est une compétence relevant des Communautés et non de la coopération intergouvernementale. De sorte qu'est dénoncé « un danger réel de voir se développer une tendance consistant à "renationaliser" les politiques communautaires au lieu d'opter courageusement pour l'harmonisation »⁹⁶. De même, s'agissant de la proposition de règlement (CE, Euratom) du Conseil relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés⁹⁷, fondée sur la clause de flexibilité de l'ex-article 235 CE (art. 352 TFUE), le Parlement européen a proposé une série d'aménagements au terme de sa « reconsultation »⁹⁸, non repris par l'acte finalement adopté⁹⁹. Sur le plan de la technique juridique il convient de relever que si la convention ressortait de l'ancien troisième pilier, le règlement relèverait du pilier communautaire, de sorte que formellement le Parlement européen a obtenu partiellement gain de cause au nom de sa puissance tribunitienne dans la mesure où il déplorait « le choix malheureux de la Commission et du Conseil d'avoir recours, pour la protection des intérêts financiers de la Communauté, au cadre juridique du troisième pilier du traité UE »¹⁰⁰. Dès lors que cette protection participait du respect des obligations budgétaires des Communautés, un tel fondement s'imposait.

⁹⁵ Résolution législative du 15 mars 1995 portant avis du Parlement européen sur la proposition d'acte du Conseil de l'Union européenne portant établissement de la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés, JOCE C 89, 10 avril 1995, p. 82. Le motif du retrait tient dans ce que la protection financière communautaire est une compétence relevant des Communautés non de la coopération intergouvernementale, « il y a un danger réel de voir se développer une tendance consistant à "renationaliser" les politiques communautaires au lieu d'opter courageusement pour l'harmonisation ».

⁹⁶ Rapport A4-0039/95 du 3 mars 1995, rapporteur R. Bontempi, p. 7.

⁹⁷ COM(94) 214 final, 6 août 1994.

⁹⁸ JOCE C 89, 10 avril 1995, p. 83. Le Parlement européen est saisi à nouveau d'une proposition de la Commission lorsque celle-ci fait l'objet de modifications substantielles.

⁹⁹ Règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 du Conseil, du 18 décembre 1995, relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, JOCE L 312, 23 décembre 1995, p. 1.

¹⁰⁰ Résolution sur la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, JOCE C 320, 28 octobre 1996, p. 215, pt. 1.

Le traité d'Amsterdam en procédant à une « communautarisation » partielle du troisième pilier ne fait plus du choix de la base juridique un enjeu institutionnel majeur, l'article 280 CE (devenu 325 TFUE) permet l'adoption d'actes de droit dérivé suivant la procédure de codécision¹⁰¹. Dès lors, à partir de son entrée en vigueur le Parlement européen accède au rang de co-législateur à égalité avec le Conseil. C'est d'ailleurs en parti sur ce fondement que la Communauté a décidé d'adhérer à la convention des Nations unies contre la corruption¹⁰², le Parlement européen se bornant à émettre un simple avis¹⁰³. Toutefois, il faut attendre l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne et le début des années 2010 pour que la Commission prenne des initiatives débouchant sur les deux instruments législatifs propices à la protection des intérêts financiers de l'Union et à la lutte contre la corruption.

Dans un premier temps en 2011, la Commission « compte s'appuyer pour ce faire sur le traité de Lisbonne, qui offre à l'UE un cadre clair pour renforcer son action dans le domaine du droit pénal »¹⁰⁴. Cette intention est relayée plus d'un an après en juillet 2012 par la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal¹⁰⁵, finalement adoptée cinq ans plus tard¹⁰⁶. La directive n°2017/1371 (« PIF ») qui en est issue constitue l'instrument législatif de la lutte contre la corruption politique. La longueur du délai entre le dépôt de la proposition et son adoption suivant la procédure législative ordinaire dit assez la difficultés des négociations entre Etats membres au sein du Conseil et entre ce dernier, la Commission et le Parlement européen.

Ce dernier a marqué la directive de son empreinte suivant trois axes. Tout d'abord, il a obtenu – en accord avec le Conseil¹⁰⁷ - que la base juridique retenue soit l'article 83 § 2 TFUE prévoyant que « des directives peuvent établir des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions dans le domaine concerné », instrument plus contraignant que l'adoption de « mesures nécessaires dans les domaines de la prévention de la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union et de la lutte contre cette fraude en vue d'offrir une protection effective et

¹⁰¹ A ce titre la directive « PIF » remplace la convention de 1996 (art. 16).

¹⁰² Décision du Conseil du 25 septembre 2008 relative à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, de la convention des Nations unies contre la corruption, JOUE L 287, 29 octobre 2008, p. 1.

¹⁰³ Résolution du 14 novembre 2006 législative sur la proposition de décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, de la convention des Nations unies contre la corruption, JOCE C 314 E, 21 décembre 2006, p. 15.

¹⁰⁴ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne par le droit pénal et les enquêtes administratives. Une politique intégrée pour protéger l'argent des contribuables, COM(2011) 293 final, 26 mai 2011, p. 3.

¹⁰⁵ COM(2012) 363 final, 11 juillet 2012.

¹⁰⁶ JOUE L 198 précité, p. 29.

¹⁰⁷ Conseil, doc.10232/13, 3 juin 2013, p. 2.

équivalente dans les États membres ainsi que dans les institutions, organes et organismes de l'Union » au sens de l'article 325 TFUE § 4. Ensuite, le Parlement européen est à l'origine d'un champ d'application personnel et matériel de la directive plus étendu (articles 4 et 7). La notion d'agents publics est mieux précisée tout en étant élargie tandis qu'aucun seuil financier n'est posé concernant la définition de l'infraction, la distinction entre délit mineur ou grave est abandonnée¹⁰⁸. Enfin, les sanctions à l'encontre des personnes physiques font l'objet d'un durcissement, le seuil en particulier de sanctions non pénales est abaissé de 30 000 à 10 000 euros (article 7 § 2). A cet égard, la tonalité générale de l'intervention parlementaire est au renforcement des dispositions de la directive, en particulier s'agissant de la fraude à la TVA¹⁰⁹.

Le Parlement européen s'est ainsi attaché à accorder sa dénonciation de la corruption, quelles qu'en soient les formes, exprimée au titre de sa fonction de contrôle avec ses prérogatives législatives. Toutefois, le rôle des Etats membres demeure déterminant dans un domaine particulièrement sensible au regard de leur souveraineté comme l'a abondamment illustrée l'instauration du Parquet européen, longtemps appelée de ses vœux par le Parlement européen¹¹⁰. Un même phénomène est à observer au sujet des lanceurs d'alerte, le Parlement considère « que la dénonciation des dysfonctionnements est une source fondamentale d'informations dans la lutte contre la criminalité organisée et les enquêtes sur la corruption dans le secteur public »¹¹¹. Aussi la 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 s'inscrit-elle dans cette perspective, singulièrement en matière de marchés publics¹¹². L'élargissement du champ matériel et personnel de la protection qu'elle réalise est de nature à soutenir le combat contre la corruption politique.

Au total, une fois le Parquet européen opérationnel, et après de longues années de gestation, puis de tergiversation, jamais la palette du droit de l'Union n'aura été aussi étendue et fournie afin de lutter contre la corruption politique. S'il est difficile d'en attribuer tous les mérites au Parlement européen,

¹⁰⁸ Rapport du 25 mars 2014 sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal, A7-0251/2014, respectivement pp. 15-16 et 19.

¹⁰⁹ V. la recommandation pour la deuxième lecture relative à la position du Conseil en première lecture en vue de l'adoption de la directive du Parlement européen et du Conseil relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal du 22 juin 2017, et la résolution législative du 5 juillet 2017 relative à la position du Conseil en première lecture en vue de l'adoption de la directive du Parlement européen et du Conseil relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal.

¹¹⁰ Considérant C), Recommandation du Parlement européen sur les sanctions pénales et le droit communautaire, JOCE C 140 E, 13 juin 2002, p. 524.

¹¹¹ Considérant I), de la résolution du 14 février 2017 sur le rôle des lanceurs d'alerte dans la protection des intérêts financiers de l'Union européenne, JOUE C 252, 18 juillet 2018, p. 56.

¹¹² Considérants 6 et 52, article 2 de la directive, JOUE L 305, 26 novembre 2019, p. 17. V. S. de La Rosa, « La lutte contre la fraude et le droit européen de la commande publique », in *La fraude et le droit de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 213 et s.

avec constance et permanence d'abord au titre de sa fonction de contrôle et puis en sa qualité de co-législateur de l'Union, il a contribué à l'édification d'un édifice législatif destiné à prospérer.
