

La future directive 2023/0135(COD) relative à la lutte contre la corruption¹



Vincent Filhol*

Avocat associé au sein du cabinet Navacelle

Ancien vice-procureur au parquet national financier et ancien chef de la délégation française auprès du Groupe d'États contre la corruption (GRECO)

69 % des Européens estiment que la corruption est répandue dans leur pays, et plus de la moitié estiment que leurs gouvernements ne mènent pas d'actions pour rendre la lutte anti-corruption effective, selon le dernier Eurobaromètre de l'UE publié en juillet 2025.

Or, comme l'a rappelé un rapport récent d'Europol, la corruption « érode l'[É]tat de droit, affaiblit les institutions et entrave le développement économique ». Ce lien entre corruption et État de droit a d'ailleurs amené l'Union à inclure dans son cycle d'évaluation annuelle sur l'État de droit, la lutte contre la corruption comme l'un des piliers constitutifs.

Le 17 février dernier, Chloé Ridel, députée européenne chargée de négocier la directive sur la lutte contre la corruption, rappelait sur Euradio – Europe Direct Strasbourg CIEE – que ce texte avait pour mission d'« harmoniser partout en Europe ce qu'on entend par des faits de corruption et d'harmoniser les réponses pénales et de prendre toutes les mesures préventives qui vont avec ».

Le projet n'est pas nouveau. Début 2023, soit il y a déjà presque trois ans, la Commission a mené une analyse de la situation, concluant à la nécessité d'un alignement plus étroit entre les législations nationales et les règles de l'Union, par l'adoption d'une définition commune de la corruption et le renforcement des enquêtes et poursuites transfrontalières. Présenté le 3 mai 2023, le projet de directive s'inscrit ainsi dans une volonté d'unifier et de renforcer la lutte contre la corruption au sein de l'Union.

Cependant, malgré l'« approche générale » arrêtée par le Conseil en juin 2024, les négociations interinstitutionnelles se heurtent aujourd'hui à des lignes de fracture. En bref, le Parlement plaide pour une harmonisation ambitieuse et détaillée tandis que le Conseil priviliege une harmonisation-cadre ménageant les cultures juridiques nationales.

Or, les attentes en la matière sont nombreuses. Nick Aiessa, directeur de Transparency International EU, a rappelé que « [I]es citoyens de toute l'Union européenne exigent des comptes et de la transparence, et il appartient désormais aux décideurs politiques de répondre à cet appel. Une directive anticorruption forte ne se contenterait pas de sanctionner les acteurs malveillants, elle montrerait aussi que l'UE prend au sérieux la défense de l'État de droit et de l'intégrité démocratique »³. Par ces mots, il était souligné que l'enjeu de la directive dépassait celui des seules sanctions pénales et de l'harmonisation des incriminations. Il s'agit aussi d'affirmer la crédibilité de l'Union comme véritable garante de l'État de droit.

* Vincent Filhol est avocat depuis 2023. Sa pratique est axée sur les sujets de compliance, d'investigations internes et de justice négociée dans différentes matières (concurrence, anticorruption, anti-blanchiment, protection des données, cybercriminalité, RSE notamment) et processus (programmes de conformité et lignes d'alerte). Il est également expert auprès du Conseil de l'Europe (GRECO) et intervient à ce titre comme évaluateur d'États membres en anti-corruption. Avant de devenir avocat, il a exercé comme magistrat de l'ordre judiciaire pendant 14 ans, notamment au parquet national financier (PNF), comme vice-procureur financier entre 2015 et 2019. Il a ensuite rejoint le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, en tant que chargé de mission pour les affaires civiles et pénales internationales auprès du directeur des affaires juridiques. Il a été à ce titre, chef de la délégation française auprès du Groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe (GRECO).

¹ L'auteur remercie Marion Bertrand, Master 1 en Business Law & Management à l'EDHEC Business School et à l'Université catholique de Lille, pour sa contribution à la rédaction de cet article.

² Rapport Europol, cité in Sénat, *Proposition de résolution européenne sur la lutte contre la corruption dans l'Union européenne*, n° 713, 12 septembre 2022, p. 7.

³ Transparency International, *EU must choose: Strong anti-corruption rules or business as usual*, 2 juin 2025.

Ces divergences, ces critiques et ces attentes traduisent une même exigence : replacer le projet de directive dans une perspective plus large, celle de la politique anti-corruption de l'Union européenne, tout en veillant à garantir sa cohérence avec les mécanismes internationaux déjà en vigueur.

I. Les apports du projet de directive européenne

A. La genèse du texte et son articulation avec le cadre existant

La proposition de directive européenne contre la corruption s'inscrit dans un contexte politique et institutionnel marqué par multiplication récente des scandales de probité et par la volonté de l'Union de combler les lacunes de son dispositif juridique, en premier lieu s'agissant des États membres.

Dans son discours sur l'état de l'Union le 14 septembre 2022, Ursula von der Leyen annonçait un renforcement massif de l'arsenal anticorruption européen. Une impulsion politique qui s'est concrétisée le 3 mai 2023, avec la présentation d'un « paquet anticorruption » incluant la proposition de directive pénale COM (2023)234, fondée sur les articles 83, paragraphes 1 et 2, point d) du TFUE⁴. Ces bases juridiques permettent à l'Union de fixer des règles minimales de droit pénal et de renforcer la coopération judiciaire entre États membres.

Or, cette initiative s'inscrit dans la continuité d'un corpus européen déjà existant mais jugé insuffisants⁵.

Ainsi, l'acte du Conseil de 1996 établissant un Protocole à la Convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes et la Convention de 1997 relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés ou des fonctionnaires des États membres de l'Union européenne avaient posé les premières règles en matière de corruption des fonctionnaires européens et nationaux, avant que la décision-cadre de 2003 ne tente d'harmoniser la répression dans le secteur privé. La directive 2017/1371 (dite « PIF ») adoptée en juillet 2017 a, quant à elle, renforcé la répression de la corruption liée à la protection des intérêts financiers de l'Union, mais son efficacité demeure limitée en raison de transpositions incomplètes ou restrictives dans plusieurs États membres, et elle ne traite que d'une partie de la corruption.

⁴ eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023PC0234.

⁵ « "Paquet anticorruption" de l'Union européenne : vers un nouveau corpus européen ? Contexte, enjeux et perspectives », *Dalloz actualités*, juillet 2023.

Ainsi, ces instruments ne couvrent que des champs spécifiques, et laissent de nombreux comportements corruptifs sans réponse harmonisée des États, ce qui justifie pleinement, en soi, l'adoption d'une directive européenne de lutte contre la corruption.

En effet, le projet de directive vise précisément à dépasser ces cloisonnements. En modernisant les anciens textes, il entend rassembler sous un cadre unique l'ensemble des incriminations liées à la corruption, en les articulant avec les dispositifs transversaux déjà en vigueur : directive sur les lanceurs d'alerte, règles sur le gel et la confiscation des avoirs criminels, directives contre le blanchiment, ou encore la législation relative aux marchés publics. Le but est de créer une cohérence permettant aux magistrats, enquêteurs et entreprises d'évoluer dans un cadre clair et harmonisé.

L'initiative européenne doit enfin être replacée dans le cadre plus large des engagements internationaux des États. Tous les États membres de l'UE sont déjà parties à la Convention de l'OCDE de 1997 sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales hors Chypre et Malte, à la Convention des Nations Unies contre la corruption de 2003 dite convention de Merida ou encore à la Convention pénale du Conseil de l'Europe et au Groupe d'États contre la corruption (GRECO), qui fixent depuis une vingtaine d'années, des standards communs en matière de lutte anti-corruption.

Cependant, l'Union européenne (signataire de la convention de Merida, mais simple observatrice au GRECO) n'a pas encore créé de corpus dédié en la matière, imposant aux États membres des règles minimales ou des référentiels communs. Le projet de directive entend combler ce manque en reprenant ces standards internationaux, en les consolidant dans le cadre européen et en les articulant avec les textes déjà existants.

En définitive, ce projet de directive traduit une double ambition. D'un côté, il vise à dépasser un droit de l'Union jugé trop fragmenté, épargillé entre textes anciens et instruments sectoriels. De l'autre, il cherche à mettre de l'ordre dans cet ensemble en assurant une meilleure cohérence entre les normes déjà en vigueur et les grands standards internationaux. L'objectif est clair : remplacer un ensemble dispersé de règles par un cadre commun, plus lisible et cohérent, afin de renforcer la crédibilité de l'action anti-corruption de l'Union.

B. Le contenu du projet présenté en mai 2023

La proposition de directive poursuit un objectif simple : harmoniser les définitions des infractions de corruption, renforcer les sanctions et structurer la prévention dans l'ensemble des États membres.

Le texte établit tout d'abord un socle commun d'infractions couvrant aussi bien le secteur public que le secteur privé (articles 7 à 14). Sont ainsi visés la corruption active et passive, détournement de fonds publics ou privés, le trafic d'influence, l'abus de fonctions, l'entrave au bon fonctionnement de la justice et l'enrichissement tiré d'actes de corruption. L'objectif est d'éviter que des comportements identiques restent impunis selon les pays.

Au-delà des incriminations, le projet de directive prévoit un relèvement des sanctions (articles 15 à 17). Les peines maximales d'emprisonnement sont fixées entre quatre et six ans selon la gravité de l'infraction, avec possibilité de peines complémentaires comme l'interdiction d'exercer ou l'exclusion des marchés publics. Pour les personnes morales, un régime de responsabilité spécifique est instauré (notamment par omission ou défaut de contrôle), accompagné d'un arsenal de sanctions pouvant aller jusqu'à 5 % du chiffre d'affaires mondial ou 40 millions d'euros, voire la dissolution ou le retrait d'autorisations.

Des circonstances aggravantes sont énumérées, ainsi, quand l'auteur a « obtenu un avantage considérable ou l'infraction a causé un préjudice considérable », mais aussi des circonstances atténuantes, par exemple, quand les personnes (morales) en cause ont volontairement révélé les faits ou collaboré avec les autorités, ou « mis en œuvre des programmes efficaces de contrôle interne, de sensibilisation à l'éthique et de conformité afin de prévenir la corruption avant ou après la commission de l'infraction » (article 18).

Sur le plan procédural, le texte allonge les délais de prescription jusqu'à quinze ans (article 21), prévoit des mesures de protection pour les personnes qui dénoncent des faits de corruption ou concourent à l'enquête (article 22) et précise les conditions de levée des immunités, tout en imposant aux États de doter leurs autorités d'outils d'enquête renforcés.

Le projet accorde également une place centrale à la prévention (article 3), en prévoyant des règles de transparence renforcées pour l'administration, la vérification du patrimoine des agents publics et la prévention des conflits d'intérêts, avec une attention particulière portée aux responsables de haut niveau, magistrats et forces de l'ordre.

Enfin, chaque État devra désigner des organismes spécialisés, indépendants et suffisamment dotés, chargés de la prévention comme de la répression de la corruption (article 4).

Néanmoins, le projet ne constitue pas pour autant un corpus de base assimilable de près ou de loin à la loi Sapin 2 en France, ce qui est regrettable quand on sait à quel point cette loi a profondément ancré une culture de compliance depuis ces dernières années.

Enfin, le « paquet » proposé en mai 2023 dépasse le seul cadre interne. Il prévoit en effet une extension du

régime de sanctions de la PESC (politique étrangère et de sécurité commune) à certains faits de corruption commis dans des pays tiers, lorsqu'ils portent atteinte à la démocratie, à l'État de droit ou à la stabilité politique.

II. Les défis posés par le projet de directive

A. Les défis substantiels et leurs incidences nationales

Le projet de directive anti-corruption soulève des enjeux de fond liés autant aux fragilités persistantes dans les États membres qu'aux lignes de fracture entre institutions européennes.

Au niveau de certains États membres de l'Union, plusieurs déficits structurels compromettent actuellement l'efficacité de la répression : durée excessive des procédures judiciaires, délais de prescription trop courts, immunités et priviléges freinant les enquêtes, manque de moyens humains et financiers, formation spécialisée insuffisante ou encore pouvoirs d'investigation limités. Ces disparités créent une inégalité d'application de la loi, fragilisant la crédibilité de la lutte anti-corruption à l'échelle de l'Union. Elles sont régulièrement pointées du doigt par les mécanismes anti-corruption internationaux (GRECO, OCDE, ONUDC) et également par le rapport annuel sur l'État de droit mené par la Commission⁶.

En outre, les législations nationales présentent de fortes divergences en matière de lobbying, de transparence du financement politique ou encore de définition des infractions, comme on peut l'observer en Pologne, aux Pays-Bas ou en Italie.

À cela s'ajoutent les débats propres au texte. L'absence d'étude d'impact préalable a pu alimenter les critiques sur la proportionnalité et la sécurité juridique des nouvelles dispositions. Certaines incriminations comme l'« abus de fonctions » ou l'« enrichissement illicite », en partie inspirées de la convention de Merida, sont jugées trop larges par certains États membres.

Transparency International France a communiqué également sur l'impasse des trilogues, soulignant que des États comme l'Italie et l'Allemagne avaient freiné les avancées du texte. Ainsi, l'Italie aurait exigé la suppression de l'incrimination d'« abus de pouvoir », tandis que l'Allemagne se serait opposée à l'adoption de stratégies anti-corruption robustes et à une collecte de données systématique. En réalité, ces résistances visent à minimiser l'impact de la directive sur les législations nationales existantes.

⁶ Rapport 2024 sur l'état de droit – Commission européenne.

De plus, les divergences entre institutions nourrissent l'incertitude : le Parlement européen, par son rapport LIBE du 31 janvier 2024, défend une harmonisation ambitieuse, avec une définition extensive des « hauts responsables » incluant décideurs européens, militaires et dirigeants de partis, une échelle de peines graduée (3, 6 et 7 ans), ainsi que l'introduction de nouvelles infractions comme le financement politique illicite ou la rétention d'avoirs. Il prône aussi la création d'un coordinateur anti-corruption de l'UE et des stratégies nationales obligatoires. À l'inverse, le Conseil, dans son approche générale du 14 juin 2024, privilégie une harmonisation-cadre ménageant les souverainetés : définition générale des « hauts responsables » renvoyée au droit national, incrimination d'« abus de fonctions » limitée et optionnelle, prévention assouplie et prudence accrue sur les immunités.

Pour la France, l'enjeu est particulier. Déjà dotée d'un arsenal largement renforcé dans les années 2010 avec les créations successives de la HATVP, de l'AFA, du PNF, de services d'enquête spécialisés comme l'OCLIFF, d'un dispositif rigoureux de prévention par la loi Sapin 2, et d'un nouveau plan national de lutte contre la corruption⁷, et reconnue par Transparency International parmi les pays les moins exposés (malgré un indice de la perception 2024 en forte baisse, comme d'autres pays de l'Union du reste), elle doit s'assurer que la future directive ne conduise pas à un abaissement de ses standards. À l'inverse, notamment, l'élargissement des critères de la responsabilité des personnes morales, l'allongement des délais de prescription, la création d'une circonstance atténuante pour les personnes morales en cas de mise en place de programmes de conformité impliquent des ajustements, mais la priorité reste d'éviter que l'uniformisation européenne ne se traduise par un compromis minimaliste, en deçà des exigences françaises et de celles d'autres États moteurs comme l'Allemagne ou l'Irlande.

B. Les défis structurels et leur dimension européenne

Au-delà des difficultés intrinsèques, le projet de directive anticorruption s'inscrit dans un cadre plus large qui soulève des enjeux de cohérence à l'échelle européenne et internationale.

Tout d'abord, la lutte contre la corruption au niveau de l'Union ne peut être envisagée isolément puisqu'elle doit s'articuler avec les autres instruments déjà existants. La directive devra par conséquent se coordonner avec la directive de 2017 sur la protection des intérêts financiers de l'Union, le règlement OLAF, la compétence matérielle actuelle du

Parquet européen (encore réduite en matière de corruption, comme l'illustre très concrètement le rapport annuel du Parquet européen pour 2024), les directives sur le blanchiment de capitaux, la protection des lanceurs d'alerte ou encore la réglementation des marchés publics. L'ambition est de créer un corpus uniifié et lisible, évitant la dispersion des règles et assurant une sécurité juridique accrue pour les autorités comme pour les acteurs économiques.

La question de la cohérence dépasse cependant le seul périmètre de l'Union. Le projet de directive entend consolider ces standards internationaux en les intégrant dans un cadre juridique européen, mais la difficulté réside dans le positionnement de l'UE elle-même : elle doit démontrer sa valeur ajoutée en harmonisant de manière effective les pratiques nationales. L'objectif est double : garantir que l'UE parle d'une seule voix sur la scène internationale et éviter que les divergences internes ne soient exploitées par des acteurs transnationaux de la corruption.

Enfin, la cohérence doit aussi être envisagée sur le plan politique et institutionnel. Le paquet anticorruption présenté en mai 2023 prévoit une dimension extérieure, via l'intégration de la lutte contre la corruption dans la PESC, ainsi que la réaffirmation de l'obligation faite aux pays candidats à l'adhésion de se conformer pleinement aux standards européens.

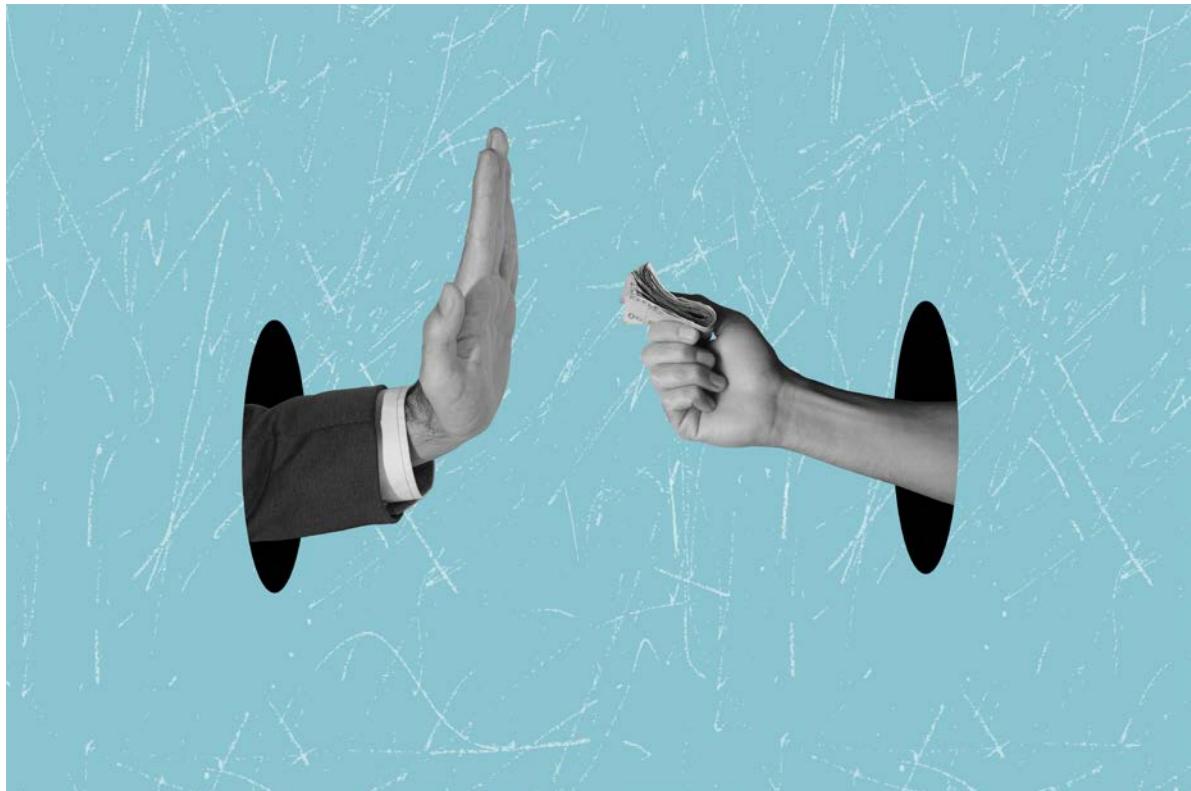
Mais cette exigence externe doit surtout s'accompagner d'une crédibilité interne : l'Union elle-même a été fragilisée par des scandales récents de corruption, au premier rang desquels figure le « Qatargate ».

En effet, si la directive ne traite pas ici de la corruption concernant les institutions européennes, son adoption serait également un signal fort d'engagement de l'Union. Or, malgré l'espoir suscité par des annonces de réformes majeures après le Qatargate notamment, aucune mesure significative n'a véritablement été adoptée depuis, pouvant laisser un sentiment de culture d'impunité au sein du Parlement européen.

Une directive anticorruption constituerait dès lors une opportunité non seulement pour renforcer l'intégrité de l'action extérieure de l'UE, mais aussi pour restaurer la confiance des citoyens dans ses propres institutions. Cela suppose de veiller à l'articulation entre les mesures internes et l'action extérieure de l'Union, pour donner à la politique anticorruption une crédibilité globale. La cohérence recherchée doit donc être à la fois normative, institutionnelle et géopolitique. Il s'agit de la condition nécessaire pour que l'UE apparaisse non seulement comme un espace exemplaire de probité publique, mais aussi comme un acteur crédible de la gouvernance mondiale.

⁷ Dont on attend néanmoins un nouveau souffle après la première version applicable entre 2020 et 2022.

*
* *



Les incertitudes institutionnelles évoquées ci-avant se manifestent également par un calendrier mouvant. Les trilogues ont été engagés en janvier 2025 et devraient, selon les observateurs, se conclure d'ici la fin de l'année. Une fois la directive adoptée, les États membres disposeront d'un délai de transposition compris entre dix-huit et trente-six mois, ce qui reporterait l'entrée en vigueur effective du nouveau

cadre entre 2026 et 2028, pour les projections les plus ambitieuses.

La crédibilité de l'Union, tant comme garante de l'intégrité démocratique en son sein que comme acteur de la gouvernance mondiale, dépendra de sa capacité à surmonter ses divergences internes et à porter une stratégie réellement unifiée. Les enjeux se situent définitivement bien au-delà de la seule problématique de la corruption.