



CCPE(2019)2

Paris, 22 novembre 2019

CONSEIL CONSULTATIF DE PROCUREURS EUROPEENS (CCPE)

Avis n° 14 (2019) du CCPE :

**« Le rôle des procureurs dans la lutte contre la corruption
et la criminalité économique et financière qui en découle »**

I. Introduction : objet, champ d'application, définitions

A. Objet

1. Le Conseil Consultatif de Procureurs Européens (CCPE) a été créé par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en 2005, qui lui a notamment fixé pour tâche la formulation d'avis sur des questions concernant l'application de la Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres aux États membres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale¹.
2. Conformément au mandat qui lui a été confié par le Comité des Ministres, le CCPE a préparé cet Avis sur le rôle des procureurs dans la lutte contre la corruption et la criminalité économique et financière² qui en découle.
3. Comme cela a déjà été souligné dans de précédents Avis du CCPE, les missions dévolues aux procureurs varient selon les États membres en fonction du contexte constitutionnel et législatif et des traditions juridiques respectifs. Ainsi, les systèmes de

¹ Dans la rédaction de ses Avis, le CCPE prend également en compte d'autres Recommandations et instruments pertinents adoptés après sa création, en particulier la Recommandation Rec(2012)11 du Comité des Ministres aux États membres sur le rôle du ministère public en dehors du système de justice pénale.

² Dans certains États membres, la notion de criminalité économique couvre également la criminalité financière.

justice pénale de certains États membres prévoient le principe de « légalité » comme base des poursuites, ceux d'autres États membres prévoient le principe de « discrétion » ou « d'opportunité des poursuites », ceux d'autres mixent les deux systèmes. Certains États membres confient aux procureurs un rôle général de supervision des policiers et des enquêteurs, d'autres ne le font pas³. Dans les pays où les procureurs ont la supervision générale des enquêtes, ils peuvent mener eux-mêmes les enquêtes, ou celles-ci sont menées par la police sous l'autorité du parquet.

4. Indépendamment des différents systèmes de poursuites, des exigences et des défis communs peuvent être identifiés concernant la lutte efficace contre la criminalité, ainsi que le respect des droits de l'homme des mis en cause, des intérêts de l'État concernant la politique pénale et des droits des victimes et d'autres participants à la procédure pénale. Le présent Avis vise donc à définir des lignes directrices et des normes communes sur la manière dont les procureurs devraient agir dans le domaine spécifique de la corruption et de la criminalité économique et financière qui en découle. Dans les États membres où les procureurs exercent des fonctions en dehors du domaine du droit pénal, les conclusions et recommandations du présent Avis s'appliquent également, *mutatis mutandis*, à ces activités des procureurs. Certaines des conclusions seront probablement plus pertinentes pour un système de poursuites donné que pour d'autres. Toutefois, le présent Avis ne vise en aucun cas à exprimer une préférence pour l'un ou l'autre système, mais tente plutôt de favoriser des améliorations dans chacun d'entre eux. Par conséquent, l'Avis peut être une source d'inspiration pour tous les acteurs impliqués dans les procédures pénales, notamment dans la perspective de les rassembler pour une meilleure efficacité.

B. Champ d'application

5. La lutte contre la corruption et la criminalité économique et financière qui en découle présente un intérêt et nécessite la participation de nombreux acteurs publics et privés, tels que les procureurs, les juges, les enquêteurs de police, les experts, les organismes de contrôle, les organismes gouvernementaux, les médias, les ONG et les autres éléments concernés de la société civile. Le CCPE exprime le souhait que les principes énoncés dans le présent Avis inspirent, outre les procureurs, également l'action des autres acteurs intéressés et pertinents afin d'améliorer les résultats globaux.
6. Aussi, l'objectif de l'Avis est-il de préciser les approches personnelles et institutionnelles particulières requises des procureurs et des ministères publics qui luttent contre un ensemble de crimes qui sont par nature complexes et souvent occultes comme la corruption et la criminalité économique et financière qui en découle (voir définition ci-dessous). Le présent Avis porte notamment sur les infractions pénales de haut niveau dans ce domaine, c'est-à-dire lorsque le ministère public et les procureurs se heurtent à des difficultés particulières tant du point de vue du droit matériel que de la procédure. Dans ce cadre, il est recommandé que les ministères publics soient consultés sur toute nouvelle réglementation envisagée par le pouvoir exécutif ou législatif dans ce domaine.
7. Le CCPE souligne, dès le début, qu'une lutte effective et efficace des procureurs contre la corruption et la criminalité économique et financière qui en découle, tout en étant transparente et respectueuse des droits de l'homme, dépend en grande partie de

³ Voir, par exemple, l'Avis No. 13 (2018) du CCPE sur l'indépendance, responsabilité et éthique des procureurs, paragraphe 9.

la volonté politique d'examiner et de contrôler véritablement tel comportement criminel. Par conséquent, les États membres devraient non seulement faire preuve d'un engagement fort, mais aussi favoriser un environnement de soutien pour les ministères publics ainsi que pour les procureurs chargés de lutter contre cette forme de criminalité, et à renforcer et approfondir leur participation à la coopération internationale dans ce domaine.

8. Une lutte efficace contre la corruption et la criminalité économique et financière qui en découle, et la prise en compte de l'effet extrêmement préjudiciable de ce type de comportement sur la confiance du public, sur la stabilité sociale et sur le bien-être économique d'un pays donné, et sur les principes de justice et d'égalité de toutes les personnes devant la loi, n'implique pas seulement de poursuivre les auteurs des infractions. Il est de la plus haute importance d'utiliser tous les instruments juridiques, législatifs et autres appropriés pour la prévention de cette criminalité. Il est nécessaire que tant la société en général que les procureurs chargés de la corruption et des infractions pénales connexes en particulier soient parfaitement conscients du caractère extrêmement préjudiciable de ces infractions. La tolérance à l'égard de la corruption doit être combattue en permanence.
9. Pour élaborer le présent Avis, le CCPE s'est appuyé notamment sur l'Avis No. 1 (2007) sur les moyens d'améliorer la coopération internationale dans le domaine pénal, l'Avis No. 3 (2008) sur le rôle du ministère public en dehors du système de la justice pénale, l'Avis No. 7 (2012) sur la gestion des moyens du ministère public, l'Avis No. 8 (2013) sur les relations entre procureurs et médias, l'Avis No. 10 (2015) sur le rôle des procureurs dans l'enquête pénale, l'Avis No. 11 (2016) sur la qualité et l'efficacité du travail des procureurs, y compris dans la lutte contre le terrorisme et la criminalité grave et organisée, l'Avis No. 12 (2017) sur le rôle des procureurs concernant les droits des victimes et des témoins dans les procédures pénales, et l'Avis No. 13 (2018) sur l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs.
10. Le CCPE s'est également fondé sur les principaux instruments et les conclusions les plus importantes du Conseil de l'Europe dans le domaine de la lutte contre la corruption et de la prévention en la matière, notamment la Convention pénale sur la corruption (1999)⁴, la Convention civile sur la corruption (1999)⁵, la Recommandation Rec(2000)10 du Comité des Ministres aux États membres sur les codes de conduite pour les agents publics (2000), les conclusions du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) dans ses cinq cycles d'évaluation⁶, et les documents de MONEYVAL, ainsi que la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) sur la corruption et les problèmes qui en découlent⁷.
11. Des instruments anti-corruption d'autres organisations et mécanismes internationaux ont aussi été pris en considération, notamment la Convention des Nations Unies contre la corruption de 2003⁸ et les Lignes directrices des Nations Unies concernant le rôle des procureurs de 1990, la Convention de l'Organisation de coopération et de développement économiques sur la lutte contre la corruption d'agents publics

⁴ Série des traités européens – n° 173.

⁵ Série des traités européens – n° 174.

⁶ Notamment, pour rédiger le présent Avis, le CCPE a jugé que les conclusions formulées dans le cadre du IV^e cycle d'évaluation presque achevé sur la « Prévention de la corruption à l'égard des parlementaires, des juges et des procureurs » présentaient un intérêt particulier.

⁷ Par exemple, plus récemment, CEDH *Gutsanovi c. Bulgarie* – 34529/10, arrêt du 15.10.2013 [Section IV]; *Apostu c. Roumanie* – 22765/12, arrêt du 03.02.2015 [Section III]; *Tsalkitzis c. Grèce* (n° 2) – 72624/10, arrêt du 19.10.2017 [Section I]

⁸ Résolution 58/4 de l'Assemblée générale de l'ONU du 31 octobre 2003.

étrangers dans les transactions commerciales internationales de 1997⁹, 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 de 1997¹⁰, la loi type sur la lutte contre la corruption, adoptée par l'Assemblée interparlementaire des pays participants de la Communauté des États indépendants en 1999, la décision-cadre 2003/568/JAI du Conseil du 22 juillet 2003 relative à la lutte contre la corruption dans le secteur privé¹¹, ainsi que les 13 publications du Groupe d'action financière (GAFI) sur les questions de corruption¹². Le CCPE a également tenu compte des Normes de responsabilité professionnelle et de la Déclaration des droits et des devoirs essentiels des procureurs et poursuivants, adoptées par l'Association internationale des procureurs et poursuivants en 1999.

12. Le CCPE s'est basé sur un projet d'Avis préparé par le Dr Rainer HORNUNG-JOST, Procureur de la République adjoint au parquet de Lörrach (Allemagne), ancien directeur de l'École allemande de la magistrature, et le remercie de sa contribution précieuse à ses travaux.

C. Définitions

13. Le CCPE souligne qu'il n'existe pas de définition universellement acceptée de la corruption. Cela dit, il considère que la meilleure référence pour définir le terme "corruption" dans le cadre du présent Avis peut être prise de la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption (ETS173) telle qu'elle a été appliquée par le GRECO¹³. Cela signifie que la "corruption" est un concept qui contient ou traite une variété d'infractions pénales, telles que la corruption active et passive dans les secteurs publics et privés et le trafic d'influence. Des phénomènes tels que la corruption résultant de l'acceptation de cadeaux, des marchés publics ou de l'enrichissement illicite sont également préjudiciables à la confiance du public dans le bon fonctionnement d'un État de droit.
14. Dans un grand nombre des affaires, les infractions de corruption sont clairement liées à d'autres phénomènes – souvent occultes – de criminalité économique et financière, tels que la fraude, la fraude fiscale, le blanchiment d'argent, le détournement de fonds, etc. Par conséquent, les ministères publics et/ou les procureurs spécialisés, bien souvent, n'examinent pas seulement des affaires de corruption, mais aussi d'autres crimes économiques et financiers qui en découlent, par exemple, les fraudes informatiques, le vol de propriété intellectuelle, les violations du droit de la concurrence, les violations de la réglementation boursière, les infractions liées à faillite et/ou insolvabilité frauduleuses. La corruption peut également être liée à des crimes tels que la traite des êtres humains, le trafic illicite de migrants, le travail illégal, les infractions aux lois sur l'environnement, la terre et l'urbanisme, etc.
15. Par conséquent, aux fins du présent Avis, lorsque le terme "corruption" est utilisé, il englobe également la criminalité économique et financière qui en découle.

II. Difficultés particulières rencontrées par le ministère public et les procureurs dans le cadre de la lutte contre la corruption

⁹ Ainsi que la recommandation de l'OCDE de 2009 relative à la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers

¹⁰ Journal officiel C 195 du 25.06.1997, p. 0002 – 0011

¹¹ Journal officiel L 192 du 31.07.2003, p. 54 – 56

¹² Généralement publiées en coopération avec le groupe de travail anti-corruption du G20.

¹³ Dans son IIIe cycle d'évaluation.

16. Les procureurs se trouvent confrontés à un ensemble de difficultés particulières lorsqu'ils s'efforcent de lutter contre la corruption. Par exemple, il peut y avoir un manque de volonté politique dans certains pays, surtout en cas de corruption de haut niveau exercée par des personnes influentes¹⁴. Il peut aussi arriver que certains responsables politiques cherchent à exercer une influence illégale sur les enquêtes, en particulier lorsque ces dernières les visent personnellement, ou visent leurs familles, d'autres membres du gouvernement ou du parlement, leurs partis politiques ou encore un ami dans le monde des affaires, etc.
17. La corruption met en œuvre souvent des mécanismes peu visibles, mais complexes, constituant un vrai défi pour les procureurs de les évaluer. En même temps, les défenseurs ont tendance à disposer de ressources importantes, ce qui leur permet de mettre en place une stratégie de défense sophistiquée qui peut s'avérer difficile à surmonter. Enfin, les ministères publics et les procureurs doivent pouvoir s'opposer à d'éventuelles tactiques dilatoires tout en garantissant le principe de l'égalité des armes. Ils devraient également disposer de ressources suffisantes et adéquates pour engager des poursuites appropriées, et les tribunaux devraient disposer d'un éventail de peines appropriées et proportionnées aux fins de la détermination de la peine.
18. Plus la corruption est grave et exercée à un haut niveau, plus la possibilité qu'il existe un lien étroit avec la criminalité organisée est élevée¹⁵.
19. Les difficultés particulières auxquelles les procureurs doivent faire face dans le cadre de la lutte contre la corruption, en raison de sa nature secrète et complexe, sont également valables pour la lutte contre la criminalité économique et financière qui en découle. En outre, d'autres défis contribuent à la complexité de la mission des procureurs. La lutte contre la criminalité économique grave nécessite le plus souvent une analyse économique approfondie et le traitement de dossiers volumineux, portant souvent sur une série d'infractions pénales. En outre, aujourd'hui les criminels en col blanc utilisent souvent leur expertise en matière de technologies de communication pour dissimuler leur identité, les infractions qu'ils commettent et les preuves pertinentes. Les ministères publics devraient disposer d'informations complètes et actualisées, y compris de données statistiques sur l'ampleur et les caractéristiques de la corruption dans leurs pays respectifs.
20. La grande criminalité économique entraîne par nature une importante perte financière subie par une ou plusieurs entités, y compris celles d'Etat et privées, ou par des particuliers. Lorsqu'ils s'occupent de ce type d'infractions, les procureurs doivent donc connaître les droits et les attentes des victimes et d'assurer la sécurité des témoins. Ils doivent aussi être en mesure de traiter, conformément aux lois et règles applicables et avec célérité, la procédure complexe concernant le gel, la saisie, la confiscation et le recouvrement des avoirs criminels, que ce soit dans l'intérêt de l'État, des victimes ou tous les deux.

III. Exigences et garanties institutionnelles

A. Cadre législatif, ressources, budget, effectifs

¹⁴ Il s'agit souvent de montants financiers particulièrement élevés.

¹⁵ Voir ainsi l'Avis No. 11 (2016) du CCPE sur la qualité et l'efficacité du travail des procureurs, y compris dans la lutte contre le terrorisme et la criminalité grave et organisée.

21. Compte tenu des nombreux défis susmentionnés, le ministère public peut lutter de manière appropriée contre la corruption, et donc renforcer la confiance des citoyens dans les institutions publiques et le secteur commercial privé, uniquement lorsque l'État membre fournit un cadre constitutionnel et législatif solide permettant au ministère public d'agir en tant qu'institution indépendante/autonome et de manière efficace, transparente, responsable et libre de toute influence politique ou autre influence extérieure indue.
22. Dans la mesure où la lutte contre la corruption et la criminalité économique peut être un sujet sensible sur le plan politique mais aussi à d'autres égards, il est primordial que les systèmes nationaux de recrutement, de promotion/d'avancement et de mutation des procureurs, ainsi que les procédures disciplinaires, comportent les garanties nécessaires pour un processus décisionnel indépendant, autonome et transparent et soient régis par des critères transparents et objectifs¹⁶.
23. Chaque Etat membre a l'obligation d'apporter les cadres institutionnels, juridiques et opérationnels et les ressources humaines, financières et techniques nécessaires afin de faire en sorte que même dans les affaires de corruption et de criminalité économique les plus complexes, les décisions finales sont prises en vue d'éviter tout retard indu et, le cas échéant, avant l'expiration de tout délai de prescription légal pertinent. L'affectation de ressources financières et humaines insuffisantes, qui peut être l'une des principales raisons pour lesquelles le ministère public peut réagir trop tard ou être perçu comme clément dans des cas de corruption, devrait être évitée. Les mêmes conclusions sont valables pour d'autres autorités engagées dans le processus comme la police, d'autres services répressifs et de contrôle, et les tribunaux. Dans ce cadre, le nombre de procureurs affectés à la lutte contre la corruption devrait se baser sur une évaluation de l'importance de ce crime pour l'État concerné, ainsi que des besoins du ministère public.
24. Les enquêtes et les poursuites dans les affaires de corruption complexes exigent également, notamment, la fourniture au ministère public d'équipements modernes et d'autres moyens, tels que du matériel et des logiciels sophistiqués¹⁷, ainsi qu'une expertise économique, bancaire et informatique hautement professionnelle.
25. L'utilisation efficace, par le ministère public, d'outils procéduraux pour geler, saisir et confisquer les biens provenant d'une infraction devrait être encouragée car ce recouvrement des biens des criminels en col blanc aura non seulement un effet répressif mais aussi un effet préventif et dissuasif. En outre, les textes législatifs ou autres textes réglementaires qui obligent un agent public ayant été condamné pour corruption à démissionner ou à être démis de ses fonctions et à être empêché de se présenter à une fonction publique, au moins pour une période spécifique, ont également un effet répressif et préventif important.
26. Le processus souvent complexe et lourd de recouvrement des biens, en fait comme en droit, nécessite des collaborateurs professionnels et très motivés en nombre suffisant. Chaque État membre devrait prévoir le budget nécessaire pour affecter régulièrement au ministère public un nombre suffisant de procureurs compétents ainsi que du personnel d'appui efficace et dûment formé (clercs, etc.) et d'experts. Le CCPE prend note du fait que plusieurs États membres refinancent les coûts des poursuites

¹⁶ Pour des informations plus détaillées, voir l'Avis No. 13 (2018) du CCPE sur l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs, les recommandations ii, iii et x.

¹⁷ Voir l'Avis No. 13 (2018) du CCPE sur l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs, paragraphe 45.

engagées dans des affaires de corruption et de criminalité économique et financière qui en découle grâce au recouvrement des biens et d'actifs des criminels en col blanc.

27. Dans certains États membres, la loi permet de poursuivre pénalement des personnes morales. D'autres États membres ont introduit la responsabilité administrative ou civile des personnes morales pour les actes criminels commis par leurs hauts fonctionnaires au profit des personnes morales. Ce moyen peut également se révéler efficace pour lutter contre la corruption de personnes physiques agissant par l'intermédiaire de personnes morales, et pour priver une personne morale systématiquement impliquée dans des activités de corruption, des gains incriminés. Des mécanismes administratifs et/ou civils sont également nécessaires pour la confiscation des avoirs dans les affaires où les preuves suggèrent qu'ils ont été obtenus par le biais de crimes en col blanc, en particulier dans les affaires de revenus cachés aux autorités fiscales.
28. Les procureurs, lorsqu'ils conduisent ou supervisent l'enquête, doivent bénéficier, sous réserve, le cas échéant, d'une autorisation judiciaire appropriée, d'un accès effectif à toutes les sources pertinentes d'informations, souvent conservées dans des bases de données publiques ou privées. Il est en outre décisif de garantir l'accès du ministère public aux registres de propriété et des intérêts ou aux déclarations de patrimoine fournis régulièrement par les agents publics et d'autres personnes conformément au droit national, afin de dissuader des auteurs potentiels de commettre un acte de corruption et d'intenter des poursuites lorsqu'un tel acte est commis. Il s'agit d'un outil indispensable pour mettre au jour un système de corruption existant ou des structures criminelles y associées. L'accès aux informations bancaires ou fiscales est de la plus haute importance pour l'efficacité des poursuites dans les affaires de corruption.

B. Mécanismes d'organisation et spécialisation des procureurs

29. Le CCPE encourage les États membres à prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir l'impartialité, le professionnalisme et la spécialisation des procureurs et d'autres parties prenantes, le cas échéant, qui luttent contre la corruption.
30. Les États membres sont nombreux à avoir mis en place des agences centrales de lutte contre la corruption. En fonction du cadre national, ces autorités ont aussi, parfois exclusivement, des compétences en matière de poursuites dans l'enquête sur ce type de crime. Dans d'autres pays, des ministères publics décentralisés mais spécialisés – ou du moins des unités spécialisées au sein des ministères publics – luttent contre la corruption. Enfin, dans les ministères publics de petite ampleur, les procureurs sont spécialisés dans la lutte contre la corruption en général, ce qui devrait être considéré comme un critère minimum pour garantir le professionnalisme particulier susmentionné attendu des procureurs qui traitent ces types d'infractions.
31. Pour pouvoir travailler sur des affaires complexes de corruption, une bonne gestion des affaires par les procureurs est indispensable. Les poursuites et, le cas échéant, les enquêtes menées par le ministère public peuvent être, en fonction des systèmes particuliers, centralisées. Cela n'exclut pas la formation d'équipes de procureurs dans des affaires à haut niveau particulièrement complexes et sensibles, tant au stade de l'enquête que du procès. Compte tenu du fait que les affaires citées sont complexes et chronophages, il est important de garantir le flux d'informations le plus rapide et le plus efficace au sein du ministère public.
32. Le fait de mettre en place la meilleure coopération possible et d'assurer le flux d'informations le plus adéquat n'est pas seulement une condition requise en interne pour le ministère public dans un pays donné ; il s'agit également d'un élément très

important pour les relations entre les ministères publics et d'autres parties prenantes engagées dans la lutte contre la corruption. Le CCPE souligne l'importance d'une bonne coordination et coopération entre le ministère public, d'une part, et les services répressifs, les douanes, les cellules de renseignements financiers et les services d'enquête sur la fraude fiscale, les institutions de contrôle, etc. d'autre part, dont le professionnalisme et la spécialisation sont également indispensables.

33. Plus particulièrement dans des affaires complexes et sensibles de corruption à haut niveau, les procureurs concernés devraient pouvoir accéder à l'expertise externe nécessaire. Cela concerne par exemple l'analyse de bilans ou de bases de données informatiques et de l'équipement détenues par d'autres autorités. Dans certains cas précis, il peut être utile de demander à ces experts non-juristes (experts comptables, etc.) de faire partie d'une équipe interdisciplinaire travaillant sur un aspect spécifique d'une affaire particulière sous la supervision du procureur.

C. Attribution des affaires et charge de travail

34. En règle générale, la répartition des affaires de corruption et la régulation de la charge de travail devraient suivre un système de répartition objectif en fonction de la complexité et de la difficulté potentielle des affaires, ainsi que des connaissances, des capacités et des compétences des procureurs. En outre, les procureurs chargés de ces affaires devraient recevoir l'appui nécessaire et se voir allouer un temps suffisant en fonction de leur complexité.

D. Outils d'enquête et de poursuite appropriés et adaptés et lanceurs d'alerte

35. La corruption de haut niveau est par nature un crime très grave et peut couvrir une série d'infractions pénales. Il est donc indispensable de donner aux procureurs (et/ou, selon le système, à la police) une gamme complète d'outils d'enquête légaux, y compris des techniques spéciales d'enquête. Cela inclut également l'utilisation de technologies adéquates.
36. Le CCPE tient cependant à rappeler, pour que les résultats de l'enquête soient acceptés, qu'il est primordial dans une société démocratique que les principes de nécessité et de proportionnalité soient scrupuleusement respectés lors de l'application de moyens de contrainte et surtout de techniques spéciaux d'enquête, tout en fournissant au parquet tous les outils de recherche de preuves pertinents pour l'enquête pénale ou une enquête administrative concernant des personnes morales. Une restriction disproportionnée des libertés et des droits fondamentaux devrait être évitée en fixant des limites et des critères clairs pour l'application d'un outil d'enquête donné¹⁸. Les mesures les plus intrusives devraient être subordonnées à une autorisation judiciaire indépendante. Une fois que la mesure est ordonnée par un tribunal, il incombe au ministère public, lorsqu'il mène l'enquête, d'examiner de manière approfondie et en permanence à tout stade de la procédure si le maintien de la mesure reste toujours nécessaire.
37. Les États membres devraient disposer de règles strictes sur la manière de protéger les personnes au sein d'une autorité/organisation donnée disposant de connaissances « d'initiés » sur des auteurs d'infractions en particulier et leur dispositif criminel. Ces lanceurs d'alerte potentiels jouent souvent un rôle essentiel dans la révélation de faits

¹⁸ Voir l'Avis No. 11 (2016) du CCPE sur la qualité et l'efficacité du travail des procureurs, y compris dans la lutte contre le terrorisme et la criminalité grave et organisée, paragraphe 65.

de corruption. Leur identité devrait être protégée en cas de divulgation d'informations. Les Etats membres devraient veiller à ce que les dispositions relatives à la protection des témoins particulièrement vulnérables dans une procédure pénale s'appliquent également, le cas échéant, aux lanceurs d'alerte, notamment à l'étape de l'enquête. Cela peut comprendre, *inter alia*, des moyens confidentiels spécifiques pour le traitement des sources d'information, toujours sous réserve de la protection du droit du mis en cause à un procès équitable.

38. Les lanceurs d'alerte potentiels qui souhaitent divulguer des informations devraient savoir à qui s'adresser et par quelles voies et quelles mesures de protection s'appliqueront à eux. Par conséquent, il est très utile de fournir des points de contact spécifiques au sein du ministère public ou en collaboration directe avec lui et de rendre publiques les données de contact. Il convient de noter également que les lanceurs d'alerte potentiels peuvent être complices de l'infraction qu'ils dénoncent. Dans certains cas, on pourrait leur accorder une immunité ou d'autres formes de clémence particulière parce qu'ils s'exposent à de grands risques à cause de leurs divulgations. Les lanceurs d'alerte devraient être tenus informés, le plus rapidement possible, de toutes les mesures de protection mises en place pour eux.

E. Coopération internationale

39. Dans un grand nombre d'affaires, les infractions économiques et financières commises sont de nature transfrontalière nécessitant de ce fait la coopération du ministère public et des services répressifs de plusieurs pays ou d'instances internationales, y compris supranationales, et du système bancaire mondial. Il est également possible que le préjudice financier ne se limite pas à l'échelle nationale mais porte atteinte simultanément aux intérêts financiers de plusieurs États, d'organisations internationales, y compris supranationales (par exemple, l'Union européenne (UE)) et de particuliers ou entités étrangers.
40. Les auteurs d'infractions ont, par exemple, intérêt à dissimuler leurs gains et des preuves pertinentes dans un autre pays ou dans plusieurs pays en même temps. Ils ne devraient donc pas pouvoir tirer parti de l'insuffisance des outils de coopération entre les Etats ou de leurs différents systèmes pénaux et règles de procédure. Par conséquent, il est de la plus haute importance que des mécanismes efficaces d'extradition et d'entraide judiciaire permettent des contacts et une coopération directs entre les ministères publics de différents États membres, en utilisant des techniques de communication modernes et suffisamment sécurisées¹⁹.
41. Afin de garantir une approche largement harmonisée de la lutte contre la corruption, le CCPE invite les États membres à ratifier, le cas échéant, les principaux instruments internationaux relevant du champ d'application du présent Avis.
42. Le CCPE invite les États membres à adopter, le cas échéant, à un niveau bilatéral ou multilatéral, des mécanismes et mesures similaires afin de faciliter une coopération concrète entre les ministères publics et les services répressifs des États membres dans le cadre de la lutte contre la corruption transfrontalière. Le CCPE note les efforts continus de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), l'UE²⁰ et

¹⁹ Voir l'Avis No. 1 (2007) du CCPE sur les moyens d'améliorer la coopération internationale dans le domaine pénal.

²⁰ Il convient également de noter que l'UE a élaboré des instruments et des mécanismes particuliers pour rendre la lutte contre la criminalité transfrontalière la plus efficace possible, et plus particulièrement pour protéger au mieux les intérêts financiers de l'UE. Les ministères publics des différents États membres bénéficient d'une aide

les autres initiatives régionales (sous-régionales) dans cette direction. En outre, le CCPE reconnaît l'appui pratique que les institutions comme EUROJUST, ainsi que les organisations informelles comme l'Association internationale des procureurs et poursuivants peuvent apporter à cette coopération.

43. En outre, dans des affaires transfrontalières, pour récupérer définitivement les gains de l'auteur de l'infraction dans l'intérêt de l'État ou des victimes identifiées²¹, la reconnaissance mutuelle ou l'exécution, par le biais de l'entraide judiciaire, des décisions de saisie temporaire et de confiscation définitive prononcées par un État membre concernant des biens se trouvant dans un autre État membre pourrait faciliter le gel, la confiscation et le recouvrement ou le retour des avoirs d'origine criminelle²².
44. Afin de lutter efficacement contre la corruption, les États membres devraient s'aider mutuellement à fournir les informations nécessaires pour prévenir, détecter et enquêter sur les infractions de corruption, y compris celles qui consistent à fournir des informations fausses et/ou insuffisantes dans les déclarations des agents publics et autres personnes concernées sur leurs biens, profits, dépenses et intérêts, même en l'absence d'enquête pénale.

F. Transparence et contacts des procureurs avec les médias

45. La transparence dans l'exercice des fonctions des procureurs est une composante essentielle de l'Etat de droit, l'une des garanties importantes d'un procès équitable et elle est nécessaire pour garantir la confiance du public. En effet, une image positive du ministère public constitue un élément important de la confiance du public dans le bon fonctionnement du système judiciaire. Afin de développer une interaction ouverte du ministère public avec le public²³, le ministère public devrait adopter une approche proactive. L'accès légal le plus large possible des médias et du public à l'information sur les activités des procureurs contribue également à renforcer la démocratie et la transparence.
46. C'est particulièrement vrai lorsqu'il s'agit d'une lutte véritablement durable et efficace contre la corruption. La lutte contre la corruption sous toutes ses facettes et à partir des racines n'est possible que si elle s'accompagne d'ouverture et de transparence, et sans aucune influence politique ou autre influence indue ou illégale.
47. En principe, les ministères publics devraient fournir des informations appropriées aux médias et au public à tous les stades de leurs activités en matière de lutte contre la corruption, y compris sur leurs sites web. En même temps, cela devrait se faire dans le respect des dispositions légales concernant la protection des données à caractère personnel, la vie privée, la dignité, la présomption d'innocence, les règles éthiques

pratique de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), d'Eurojust, ainsi que du Réseau judiciaire européen en matière pénale. Dans un futur assez proche, le Procureur européen et ses homologues compétents dans les États membres feront à leur tour partie des intervenants. Des traités multilatéraux tels que la Convention du 29 mai 2000 relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne ont mis en place des outils d'enquête et de poursuite innovants, comme la création des équipes communes d'enquête (ECE) dans les dossiers de criminalité transfrontalière organisée. Voir également la Directive de l'UE 2014/41/UE du 3/4/2014 concernant la décision d'enquête européenne en matière pénale.

²¹ Voir l'Avis No. 12 (2017) du CCPE.

²² Voir, à titre d'exemple, la décision-cadre 2003/577/JAI du Conseil du 22 juillet 2003 relative à l'exécution dans l'Union européenne des décisions de gel de biens ou d'éléments de preuve, et le Règlement de l'UE 2018/1805 du 14/11/2018 relatif à la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et des décisions de confiscation, à la suite des décisions-cadres 2003/577/JAI et 2006/783/JAI du Conseil.

²³ Voir l'Avis No. 8 (2013) du CCPE sur les relations entre procureurs et médias, paragraphes 30-31.

relatives aux relations avec les autres participants à la procédure, ainsi que les dispositions légales interdisant ou limitant les conditions de diffusion de certaines informations, notamment lorsque cela est nécessaire pour assurer la sécurité et la cohérence de l'enquête²⁴.

IV. Exigences personnelles et garanties

A. Intégrité personnelle, impartialité et indépendance et protection

48. Les procureurs en charge d'affaires de corruption se trouvent dans une position professionnelle très délicate et par conséquent il est d'autant plus important qu'ils respectent les normes européennes et internationales de conduite professionnelle²⁵. Il convient de rappeler ici que les principes énoncés concernent également le comportement des procureurs en dehors de l'exercice de leurs fonctions et en dehors de leur rôle professionnel.
49. Les procureurs doivent notamment faire preuve d'une intégrité et d'une neutralité absolues, agissant indépendamment de tout type de partialité, préférences ou de facteurs et guidés uniquement par la loi. Les procureurs devraient également éviter toute possibilité de pression indue, qu'elle soit externe ou interne²⁶, et bénéficier de garanties pour une prise de décision indépendante, autonome et transparente. Ils devraient se montrer et également apparaître impartiaux dans leurs décisions, être transparents, éviter les conflits d'intérêts et ne devraient favoriser aucune partie à une procédure pénale ou autre. Quand il existe un risque que le procureur n'ait pas la distance suffisante avec une telle partie, il devrait s'abstenir de traiter le dossier.
50. Dans les affaires de corruption parmi les procureurs, ceux appelés à les examiner devraient, de toute évidence, ne donner en rien l'impression ou l'image erronée d'un traitement préférentiel à l'égard du mis en cause, dans le respect du principe de l'égalité de tous devant la loi.
51. Le procureur devrait être retiré, conformément à la procédure légale appropriée, des affaires de corruption chaque fois qu'il y a un signe de partialité, de préférence ou de conflit d'intérêts potentiel. Toutefois, ce droit ne devrait pas faire l'objet d'abus et les décisions de destitution d'un procureur devraient être justifiées et enregistrées. En cas de gestion manifestement incorrecte de l'affaire par le procureur, une procédure disciplinaire ou, le cas échéant, une procédure pénale peut être ouverte contre lui. En cas de nécessité, il devrait y avoir des mécanismes de définition et de règlement des conflits d'intérêts, établis au sein du ministère public et de ses organes.
52. En cas d'ingérence indue, une protection appropriée devrait être appliquée aux procureurs et enquêteurs impliqués dans la procédure et à leurs familles²⁷.

²⁴ Voir l'Avis No. 8 (2013) du CCPE sur les relations entre procureurs et médias, paragraphe 38.

²⁵ Comme indiqué dans l'Avis No. 13 (2018) du CCPE sur l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs. Un instrument central à cet égard sont également les « Lignes directrices de Budapest », ou plus précisément les Lignes directrices européennes sur l'éthique et la conduite des membres du ministère public, adoptées le 31 mai 2005 par la Conférence des Procureurs généraux d'Europe au nom du Conseil de l'Europe, CPGE (2005) 05.

²⁶ Voir l'Avis No. 13 (2018) du CCPE sur l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs, paragraphes 53-56.

²⁷ Voir les Normes de responsabilité professionnelle et Déclaration des devoirs et droits essentiels des procureurs de 1999 et la Déclaration sur les normes minimales concernant la sécurité et la protection des procureurs et poursuivants et de leur famille de 2008 élaborée par l'Association internationale des procureurs et poursuivants (IAP).

B. Formation spécifique

53. Les exigences professionnelles pour les procureurs chargés de la lutte contre la corruption sont particulièrement élevées. Il est d'autant plus important que ces procureurs suivent régulièrement une formation continue, aussi adaptée que possible, répondant ainsi à leurs besoins spécifiques.
54. Cette formation devrait également porter sur les développements législatifs et jurisprudentiels, à la fois les développements internes et la jurisprudence des cours internationales telles que la Cour européenne des droits de l'homme et, le cas échéant, la Cour des comptes et la Cour de justice européenne. Les procureurs devraient également connaître le rôle et le fonctionnement des organes internationaux compétents dans ce domaine, ainsi que leurs instruments et recommandations respectifs.
55. La prévention, les enquêtes et les poursuites en matière de corruption sont souvent de nature multidisciplinaire. Par conséquent, la formation continue des procureurs chargés de la lutte contre la corruption et la criminalité économique peut également inclure des compétences telles que la lecture et la compréhension des bilans, la compréhension des TI, le travail avec des logiciels complexes, etc. Des formateurs et des experts extérieurs au ministère public peuvent être impliqués à cette fin. Il peut être utile dans la pratique d'organiser l'échange d'expériences en matière de lutte contre la corruption entre les ministères publics de différents États.
56. Dans le cadre du présent Avis, les procureurs doivent être particulièrement résistants au stress. Ils devraient être en mesure de traiter des dossiers très volumineux et, en particulier, des mis en cause et des avocats de la défense particulièrement compétents. Afin d'éviter l'épuisement professionnel, il est important que la formation comprenne également les compétences dites " non techniques ", telles que la gestion du stress, la gestion des affaires, la pensée critique, l'entraînement de la mémoire et d'autres soutiens pertinents. Les chefs des équipes de procureurs devraient également bénéficier de ce type de soutien ainsi que d'une formation appropriée en matière de leadership.
57. Enfin, la formation devrait être complétée par des éléments plus informels et subtils sur le lieu de travail. Il peut s'agir de réunions et de tables rondes avec d'autres institutions, fonctionnaires et experts luttant contre la corruption. Le CCPE souligne la valeur ajoutée d'une mise en réseau à cet égard.

C. Respect des droits du mis en cause

58. Les procureurs devraient promouvoir et respecter le principe de l'égalité des armes entre l'accusation et la défense, la présomption d'innocence, le droit à un procès équitable, l'indépendance du tribunal, le principe de la séparation des pouvoirs et la force obligatoire des décisions finales des tribunaux, et d'autres droits applicables consacrés par les instruments internationaux pertinents.
59. Pendant toute la phase d'enquête et de poursuites, le procureur devrait respecter et protéger pleinement les droits du mis en cause, notamment en respectant et en appliquant scrupuleusement les principes de nécessité et de proportionnalité. Cette obligation est plus impérieuse encore lorsqu'il est envisagé de recourir à des

techniques spéciales d'enquêtes ; celles-ci devraient être réservées aux affaires pénales qui présentent un degré d'importance et de gravité particuliers²⁸.

60. Malgré la nature complexe des infractions pénales visées par le présent Avis, les procureurs devraient décider, dans un délai raisonnable, d'une mise en accusation ou d'un classement de l'affaire sans suite. En conséquence, si le mis en cause est en détention provisoire, la plus grande diligence est requise pour l'enquête comme pour l'audience de jugement.
61. Dans les affaires de corruption et de criminalité liée à la corruption, le mis en cause a le droit au respect de sa vie privée et du principe de la présomption d'innocence au même titre que tout autre mis en cause. Le procureur chargé de l'affaire devrait toujours respecter le principe d'égalité de traitement devant la loi. En même temps, il/elle devrait éviter d'exposer le mis en cause à une publicité inutile ou à des présomptions de culpabilité de la part du grand public.

V. Recommandations

Alors que :

il n'existe pas de définition universellement acceptée de la corruption, le CCPE considère que la meilleure référence pour définir le terme "corruption" peut être prise de la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption (ETS173) telle qu'elle a été appliquée par le GRECO. Cela signifie que la "corruption" est un concept qui contient ou traite une variété d'infractions pénales, telles que la corruption active et passive dans les secteurs publics et privés et le trafic d'influence ;

dans un grand nombre des affaires, les infractions de corruption sont clairement liées à d'autres phénomènes – souvent occultes – de criminalité économique et financière, tels que la fraude, la fraude fiscale, le blanchiment d'argent, le détournement de fonds, etc. Par conséquent, la lutte efficace contre la corruption devrait également porter sur d'autres crimes économiques et financiers qui en découlent ;

il est de la plus haute importance d'utiliser tous les instruments juridiques, législatifs et autres appropriés visant, tout d'abord, la prévention de la corruption et la criminalité économique et financière qui en découle ;

en fait, une lutte efficace contre la corruption et la criminalité économique et financière qui en découle, et la prise en compte de l'effet extrêmement préjudiciable de ce type de comportement sur la confiance du public, sur la stabilité sociale et sur le bien-être économique d'un pays donné, et sur les principes de justice et d'égalité de toutes les personnes devant la loi, n'implique pas seulement de poursuivre les auteurs des infractions, mais surtout de prévenir ces infractions ;

il est nécessaire que tant la société en général que les procureurs chargés de la corruption et des infractions pénales connexes en particulier soient pleinement conscients du caractère extrêmement préjudiciable de ces infractions. La tolérance à l'égard de la corruption devrait être combattue en permanence ;

²⁸ Le CCPE renvoie à cet égard aux constats posés dans ses précédents Avis, en particulier l'Avis No. 10 (2015) sur le rôle des procureurs dans l'enquête pénale. En outre, comme déjà mentionné au paragraphe 36 du présent Avis, une restriction disproportionnée des libertés et des droits fondamentaux devrait être évitée en fixant des limites et des critères clairs pour l'application d'un outil d'enquête donné.

le CCPE s'est mis d'accord sur les principales recommandations suivantes :

1. Compte tenu du fait que les procureurs sont confrontés à un ensemble de difficultés particulières lorsqu'ils s'efforcent de lutter contre la corruption, des efforts cohérents et systématiques devraient être entrepris par les États membres pour créer un environnement propice à leur travail.
2. Une volonté politique devrait être clairement et systématiquement démontrée et affirmée au plus haut niveau pour lutter contre la corruption.
3. Les États membres devraient mettre en place un cadre constitutionnel et législatif solide permettant au ministère public d'agir en tant qu'institution indépendante/autonome et de manière efficace, transparente, responsable et libre de toute influence politique ou autre influence extérieure indue.
4. Les systèmes nationaux de recrutement, de promotion/d'avancement et de mutation des procureurs, ainsi que toutes les procédures disciplinaires, devraient comporter les garanties nécessaires pour un processus décisionnel indépendant, autonome et transparent et être régis par des critères transparents et objectifs.
5. Les cadres institutionnels, juridiques et opérationnels et les ressources humaines, financières et techniques nécessaires devraient être mises à la disposition des ministères publics afin que, même dans les affaires de corruption les plus complexes, les décisions finales soient prises sans retard excessif et avant l'expiration de tout délai de prescription légal pertinent.
6. Les États membres devraient prévoir le budget nécessaire pour affecter au ministère public un nombre suffisant de procureurs compétents, du personnel d'appui (clercs, etc.) et d'experts efficaces et dûment formés, ainsi que de l'équipement moderne et des autres moyens nécessaires.
7. Les procureurs et les ministères publics devraient être en mesure de traiter, conformément aux lois et règles applicables et avec célérité, la procédure complexe concernant le gel, la saisie, la confiscation, le recouvrement et la restitution des avoirs criminels.
8. Toutes les mesures nécessaires pour garantir l'impartialité, le professionnalisme et la spécialisation des procureurs (et d'autres parties prenantes, le cas échéant) qui luttent contre la corruption devraient être prises. Il est d'autant plus important que ces procureurs suivent régulièrement une formation continue.
9. Les procureurs, lorsqu'ils conduisent ou supervisent l'enquête, doivent bénéficier, sous réserve, le cas échéant, d'une autorisation judiciaire appropriée, d'un accès effectif à toutes les sources pertinentes d'informations, souvent conservées dans des bases de données publiques ou privées, tels que les registres de propriété et des intérêts ou les déclarations de patrimoine, les informations bancaires et fiscales.
10. Pendant toute la phase d'enquête et de poursuites, les procureurs devraient respecter et protéger pleinement les droits du mis en cause, notamment en respectant et en appliquant scrupuleusement les principes de nécessité et de proportionnalité, notamment lorsqu'ils appliquent des moyens de contrainte et des techniques spéciaux d'enquête.

11. Pour pouvoir travailler sur des affaires complexes de corruption, une bonne gestion des affaires par les procureurs est indispensable et peut prendre différentes formes, par exemple, la mise en place d'équipes spécialisées de procureurs et d'un flux d'informations le plus rapide et efficace possible au sein du ministère public.
12. Le CCPE souligne l'importance d'une bonne coordination et coopération entre les ministères publics, d'une part, et les services répressifs, les douanes, les cellules de renseignements financiers et les services d'enquête sur la fraude fiscale, les institutions de contrôle, etc. d'autre part.
13. Les États membres devraient disposer de règles strictes sur la manière de protéger les personnes disposant de connaissances « d'initiés » sur des auteurs d'infractions en particulier et leur dispositif criminel. Ces lanceurs d'alerte potentiels jouent souvent un rôle essentiel dans la révélation de faits de corruption. Leur identité et leur intégrité personnelle devraient être protégées en cas de divulgation d'informations.
14. En cas d'ingérence induite, une protection appropriée devrait être appliquée aux procureurs et enquêteurs impliqués dans la procédure et à leurs familles.
15. Étant donné que la corruption est souvent de nature transfrontalière, il est de la plus haute importance que des mécanismes efficaces d'extradition et d'entraide judiciaire permettent des contacts et une coopération directs entre les ministères publics de différents États membres, y compris le partage d'informations avec des acteurs non publics, la société civile et les ONG.
16. Afin de garantir une approche largement harmonisée de la lutte contre la corruption, les États membres devraient ratifier, le cas échéant, les principaux instruments internationaux pour lutter contre la corruption.