

Bruxelles, le 14.12.2020
COM(2020) 793 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL EUROPÉEN, AU CONSEIL, À LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION
EUROPÉENNE, À LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE ET À LA COUR DES
COMPTES**

**relative à l'examen de l'Union européenne prévu par le Mécanisme d'examen de
l'application de la Convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC)**

I. Contexte

L'Union européenne (UE) se fonde sur un ensemble de valeurs communes, dont le respect des droits de l'homme, de la démocratie, de l'égalité et de l'état de droit. La corruption nuit au fonctionnement de l'État et des pouvoirs publics à tous les niveaux et constitue un moteur essentiel de la criminalité organisée. Des cadres de lutte contre la corruption efficaces ainsi que la transparence et l'intégrité dans l'exercice de la puissance publique peuvent renforcer les systèmes juridiques et la confiance dans les pouvoirs publics. La présente communication renforce et complète d'autres instruments de l'UE ainsi que les efforts de la Commission pour lutter contre la corruption. Comme expliqué dans le premier rapport de la Commission sur l'état de droit, adopté plus tôt cette année, la lutte contre la corruption est fondamentale pour préserver l'état de droit et, étant donné son importance, elle constitue l'un des quatre piliers dudit rapport¹. Le fait que les citoyens soient convaincus que l'intégrité est la norme et que le respect de la loi est protégé crée une culture solide de l'état de droit et de l'anti-corruption.

L'UE a souligné à de multiples reprises son attachement au processus d'examen². Le Parlement européen et le Conseil ont souligné la nécessité de renforcer le rôle moteur de l'UE dans la lutte mondiale contre la corruption et de faire avancer la procédure d'examen prévue par la Convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC; ci-après la «Convention»). Le Parlement européen et le Conseil ont expressément rappelé l'importance pour l'UE de remplir l'obligation d'examen³.

L'UE est devenue membre de la Convention en 2008⁴. Il s'agit par ailleurs du traité international contre la corruption le plus complet, tant en termes de couverture géographique (187 parties) que sur le plan des sujets traités. Tous les États membres de l'UE sont parties à la Convention⁵. L'UE a également joué un rôle majeur dans l'adoption de la résolution sur la lutte contre la corruption adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 1^{er} juin 2020. Cette résolution a ouvert la voie à la session extraordinaire de l'Assemblée générale des

¹ COM(2020) 580 final.

² Lors la huitième Conférence des États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) qui s'est tenue en 2019, la Commission, s'exprimant au nom de l'UE et de ses États membres, a réaffirmé l'attachement de l'UE au processus d'examen et a souligné que, un tel examen concernant toutes les institutions de l'UE, des travaux préparatoires entre la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil avaient débuté. Allocution d'ouverture de l'UE lors de la Conférence des États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption, Abou Dabi, 16-20 décembre 2019, <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session8/V2001911e.pdf>, p. 61.

³ Voir par exemple l'audition publique du Parlement européen de 2019 intitulée «Towards a common EU strategy to fight corruption and organized crime – strengthening instruments and enhancing cooperation between relevant actors»; Résolution du Parlement européen du 10 juillet 2020 sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne – lutte contre la fraude – rapport annuel 2018 (2019/2128(INI)) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0192_FR.html. Le Conseil «Justice et affaires intérieures» d'octobre 2019 s'est concentré sur l'avenir de la lutte contre la corruption au sein de l'UE. Au Conseil, lors d'une discussion sur l'action de l'UE contre la corruption tenue sous la présidence finlandaise en 2019, les États membres ont clairement indiqué que les institutions de l'UE devaient être soumises au mécanisme de surveillance anticorruption. Action de l'UE contre la corruption, Rapport de la présidence finlandaise (13630/19; <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13630-2019-INIT/en/pdf>, p. 4).

⁴ 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, 2008/801/CE, JO L 287 du 29.10.2008, p. 1.

⁵ L'Union a également obtenu le statut d'observateur au sein du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe en juillet 2019.

Nations unies sur les problèmes posés par la corruption et les mesures visant à la prévenir et à la combattre, et à renforcer la coopération internationale, prévue pour juin 2021.

La Convention est le seul instrument universel et international juridiquement contraignant de lutte contre la corruption. Elle se compose de cinq parties: mesures préventives (chapitre II); incrimination, détection et répression (chapitre III); coopération internationale (chapitre IV); recouvrement d'avoirs (chapitre V); et assistance technique et échange d'informations (chapitre VI). La Convention considère la lutte contre la corruption au sens large et ses dispositions couvrent de nombreuses formes de corruption comme la pratique des pots-de-vin, le trafic d'influence, l'abus de fonctions ainsi que divers actes de corruption tant dans le secteur public que dans le secteur privé. Elle introduit un ensemble de normes, de mesures et de règles que les pays peuvent appliquer pour renforcer leurs régimes juridiques et réglementaires afin de lutter contre la corruption. Ses principaux objectifs consistent à renforcer les mesures visant à prévenir et combattre la corruption de manière plus efficace, à promouvoir l'intégrité, la responsabilité et la bonne gestion des affaires publiques et des biens publics et à faciliter et appuyer la coopération internationale et l'assistance technique contre la corruption.

Il est essentiel de renforcer l'autorité de l'UE dans la lutte contre la corruption et de veiller à ce que les obligations restantes qui incombent à l'UE en vertu de la Convention soient respectées avant la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations unies (UNGASS). Cela implique que l'UE participe à l'examen de l'application⁶.

En novembre 2009, la Conférence des États parties, principal organe de décision⁷ de la Convention, a adopté la résolution 3/1, qui a institué un Mécanisme d'examen de l'application de la Convention. L'UE a soutenu la mise en place de ce Mécanisme d'examen de l'application⁸. Selon la résolution 3/1, les États parties doivent se soumettre à un examen de l'application de la Convention. Le Mécanisme, fondé sur un examen par les pairs, conduit à une évaluation de la conformité des règles et pratiques de chaque État partie aux principes, objectifs et exigences de la Convention. Ces évaluations contribuent au recensement des lacunes des politiques nationales de lutte contre la corruption, en encourageant l'adoption des réformes législatives, institutionnelles et pratiques nécessaires.

Les accords internationaux conclus par l'Union lient les institutions de l'Union et les États membres⁹ et le Mécanisme d'examen établi en vertu de la Convention est contraignant pour toutes les parties à cette dernière. Par conséquent, l'obligation d'examen s'applique aussi à l'Union européenne. Cependant, la position unique de l'Union européenne en tant que seule

⁶ Toutes les autres parties à la Convention ont lancé leur participation à l'examen; à l'exception de l'UE, un seul autre État partie ne s'est pas soumis à un examen, mais avait émis des réserves au moment de la ratification.

⁷ La Conférence des États parties est le principal organe décisionnel établi en vertu de la Convention des Nations unies et ses organes subsidiaires, à savoir le Groupe d'examen de l'application, le Groupe de travail sur le recouvrement d'avoirs, le Groupe de travail sur la prévention et la réunion d'experts sur la coopération internationale. Parmi d'autres services techniques et organiques, elle prépare les documents de référence; reçoit, traduit et diffuse documents, rapports et décisions; interprète les discours prononcés lors des réunions; prépare et fait circuler les enregistrements des sessions; garde les documents et assure leur conservation dans les archives; et aide le Bureau de la Conférence dans l'exercice de ses fonctions.

⁸ Au moyen d'une série de positions communes figurant dans les documents ST 15012/1/06 REV 1, ST 15233/1/07 REV 1 et ST 11452/2/09 REV 2.

⁹ Article 216, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

organisation régionale d'intégration économique partie à la Convention ajoute une certaine complexité concernant les modalités de participation de l'UE à cet exercice.¹⁰

Selon l'article 17 du traité sur l'Union européenne, la Commission exerce des fonctions de coordination, d'exécution et de gestion dans la mise en œuvre d'accords internationaux auxquels l'Union est partie et assure la représentation extérieure de celle-ci. Elle a donc la responsabilité de mener le processus d'examen prévu par la Convention en vue de veiller à ce que l'Union remplisse les obligations qui en découlent.

La présente communication expose ainsi l'approche de la Commission à l'égard du processus d'examen. L'Union dans son ensemble est tenue de mettre en œuvre la Convention et, par conséquent, de se soumettre au processus d'examen mis en place par la Convention. Cet exercice, qui doit être coordonné par la Commission, nécessitera la participation de toutes les institutions compétentes de l'Union et potentiellement de certains organes ou agences, en fonction des tâches qui leur sont confiées par les traités ou par la législation de l'Union dans le domaine relevant de la Convention. Leur participation devrait être régie par le principe de l'autonomie administrative de chaque institution, pour les questions liées à leur fonctionnement respectif.

La Commission a analysé ce qu'implique le statut unique de l'UE comme partie à la Convention en tant qu'organisation régionale d'intégration économique. Pour procéder à l'examen, la déclaration de compétence doit d'abord être mise à jour afin de rendre compte des conséquences juridiques de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne (**section II** ci-dessous). Concernant les modalités pratiques de l'examen, certaines adaptations nécessaires devraient être définies pour permettre à l'Union européenne d'y participer (**sections III, IV et V** ci-dessous).

II. Mise à jour de la déclaration de compétence

La Convention prévoit que l'instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation d'une organisation régionale d'intégration économique doit contenir une déclaration sur l'étendue de sa compétence¹¹. La *déclaration relative à la compétence de la Communauté européenne concernant les questions régies par la Convention des Nations unies contre la corruption* a été dûment notifiée au secrétaire général de l'Organisation des Nations unies au moment de la conclusion de la Convention par l'Union¹². Dans son article 67, paragraphe 3, la Convention dispose également que l'organisation régionale concernée est tenue d'informer le dépositaire de toute modification pertinente de l'étendue de sa compétence¹³.

Avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, l'étendue et l'exercice des compétences de l'Union ont évolué, dans une certaine mesure. Par exemple, l'UE a acquis de nouvelles compétences en vertu du titre V du TFUE (articles 82 et 83 du traité sur le fonctionnement de

¹⁰ La résolution 3/1 ne contient pas de règles ni de procédures spécifiques applicables aux parties à la Convention qui ne sont pas des «États» en tant que tels.

¹¹ Sur la base de l'article 67, paragraphe 3, de la Convention.

¹² Annexe de la décision 2008/801/CE du Conseil.

¹³ Article 67, paragraphe 3, de la Convention.

l'Union européenne). Le secrétaire général de l'Organisation des Nations unies doit donc être informé de ces évolutions¹⁴.

Action n° 1: la Commission prendra les mesures nécessaires pour informer le secrétaire général des Nations unies des modifications pertinentes de l'étendue de la compétence de l'Union avant le lancement de l'examen.

III. Lancement de l'examen de l'UE dans le cadre de la Convention

Chaque partie est examinée par deux autres États parties à la Convention, la sélection des parties examinatrices se faisant par tirage au sort¹⁵. Chaque partie doit également agir en tant qu'examinatrice. Le tirage au sort visant à sélectionner les parties examinatrices peut se faire lors de toute réunion du Groupe d'examen de l'application. L'examen est officiellement lancé lorsque le secrétariat de la Convention (ONUDC) informe la partie examinée du début de la conduite de l'examen du pays¹⁶. Les parties doivent également désigner un point de contact pour coordonner leur participation à l'examen et fournir une liste d'experts gouvernementaux aux fins du processus d'examen (lorsque la partie agit en tant qu'examinatrice des autres parties¹⁷).

La Commission considère que l'UE devrait annoncer qu'elle est prête à lancer le processus d'examen de l'application dès que possible en amont de la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations unies de 2021. Conformément à l'article 17 du TUE, la position de l'Union sera exprimée par la Commission. La Commission agira en tant que point de contact pour coordonner le processus d'examen de l'application pour l'Union et invite les autres institutions à désigner des experts en prévision du moment où l'UE sera appelée à examiner d'autres États parties.

Action n° 2: la Commission considère que l'UE devrait annoncer qu'elle est prête à lancer le processus d'examen de l'application dès que possible en amont de la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations unies de 2021 et qu'elle préparera la déclaration de l'UE à cet égard, après consultation du Conseil. La Commission agira en tant que point de contact de l'UE pour le processus d'examen de l'application. La Commission invitera les autres institutions à désigner des experts aux fins du processus d'examen concernant d'autres parties.

¹⁴ Le paragraphe 4 de la déclaration de compétence est rédigé comme suit: «L'étendue et l'exercice des compétences communautaires sont, par nature, appelés à évoluer continuellement et la Communauté complètera ou modifiera au besoin la présente déclaration, conformément à l'article 67, paragraphe 3, de la Convention.»

¹⁵ Voir les termes de référence du Mécanisme d'examen de l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption, https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/ReviewMechanism-BasicDocuments/Mechanism_for_the_Review_of_Implementation_-_Basic_Documents_-_F.pdf.

¹⁶ Dans un délai d'un mois à compter du tirage au sort. Voir la section II des Lignes directrices à l'usage des experts gouvernementaux et du secrétariat pour la conduite des examens de pays, https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/ReviewMechanism-BasicDocuments/Mechanism_for_the_Review_of_Implementation_-_Basic_Documents_-_F.pdf.

¹⁷ Le Mécanisme d'examen de l'application prévoit que chaque partie désigne au maximum quinze experts gouvernementaux aux fins du processus d'examen. Ces experts agissent ensuite en qualité d'examineurs au nom de leur partie.

IV. Modalités et organisation de l'examen de l'UE

En 2009, la Conférence des États parties a adopté les termes de référence du *Mécanisme d'examen de l'application de la Convention* et a créé le Groupe d'examen de l'application pour qu'il surveille le processus d'examen sous son autorité. Les parties sont évaluées conformément aux termes de référence du Mécanisme d'examen de l'application. Le secrétariat a élaboré un calendrier modèle pour mener à bien l'examen¹⁸.

1. Préparation de l'auto-évaluation de l'UE

Pour chaque cycle, le processus exige de la partie examinée qu'elle établisse et fournisse une **auto-évaluation** sur la base de laquelle l'examen sera effectué.

L'auto-évaluation contient une description des mesures (programmes, mesures législatives et non législatives, actes administratifs) prises par la partie pour se conformer aux exigences de la Convention dans les domaines examinés, ainsi qu'une indication de l'efficacité de ces mesures¹⁹. L'auto-évaluation décrit principalement: (i) les actes adoptés par l'UE dans les domaines couverts par la Convention et (ii) les mesures ayant trait à la Convention qui s'appliquent aux institutions de l'UE et à leur personnel. Lorsqu'elle fait référence aux actes juridiques concernés, l'auto-évaluation devrait comprendre une brève description de la finalité de chaque instrument, en indiquer la date d'entrée en vigueur et mentionner toute obligation directe pesant sur les institutions de l'UE (obligation de déclaration ou autres tâches attribuées directement aux institutions, etc.). Lorsque c'est possible, le document contient des exemples illustrant l'efficacité des mesures énumérées dans l'auto-évaluation.

L'examen de l'application de la Convention se déroule en deux cycles:

- Le premier cycle se concentre sur l'incrimination, la détection, la répression (chapitre III) et la coopération internationale (chapitre IV) et comprendra des rapports sur a) les infractions, la détection et la répression; b) la protection des témoins, des experts, des victimes et des lanceurs d'alerte; c) les conséquences des actes de corruption; d) la coopération au sein des organisations internationales et entre celles-ci; e) la coopération des organisations internationales avec l'UE et les États membres; et f) les enquêtes conjointes.
- Le second cycle porte sur le recouvrement d'avoirs (chapitre V) et les mesures prévention (chapitre II), qui incluent la législation en matière de répression et de marchés publics.

¹⁸ https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Review-Mechanism/IRG_model_country_review_schedule.pdf. L'expérience a montré que les examens durent en pratique entre 12 et 18 mois pour le premier cycle et un peu plus longtemps pour le second cycle.

¹⁹ De manière générale, les parties sont encouragées à procéder aux auto-évaluations à l'aide de la liste de contrôle détaillée pour l'auto-évaluation, élaborée par le secrétariat et approuvée par la Conférence des États parties en novembre 2009. Néanmoins, cette liste de contrôle ainsi que l'outil informatique utilisé pour l'appliquer ne sont pas bien adaptés à l'UE. Par conséquent, des contacts avec le secrétariat ont permis d'obtenir une flexibilité totale quant à l'utilisation d'un format différent adapté à l'UE.

Le processus d'examen débiterait ainsi avec le premier cycle, qui serait suivi du second cycle.

La **portée de l'auto-évaluation** comprendrait les domaines directement liés à l'UE et ses institutions (ainsi que le personnel), pour les questions relevant de la Convention et en fonction du cycle concerné: comme les mesures préventives contre la corruption, la coopération internationale et le recouvrement d'avoirs.

L'auto-évaluation de l'UE ne traitera pas des questions touchant à l'application du droit de l'Union par les États membres, qui est couverte par leurs propres processus d'examen, mais expliquera plutôt les obligations qui incombent aux institutions de l'UE en vertu des traités et de la législation pertinente de l'UE.

La Convention liant toutes les institutions de l'UE, la portée de l'auto-évaluation ne peut pas se limiter à une seule institution de l'UE ou à quelques-unes des institutions de l'UE. Cela ne signifie toutefois pas que chaque institution de l'UE doit procéder à une auto-évaluation distincte. L'auto-évaluation de l'UE portera sur les règles horizontales, dont les règles communes applicables à toutes les institutions (comme le statut des fonctionnaires et la jurisprudence de la Cour de justice). En ce qui concerne les domaines pour lesquels des institutions ou organes ont mis en place des règles différentes, normalement complémentaires, ces dernières devraient être décrites par ces institutions ou organes dans l'auto-évaluation²⁰. Le processus d'examen dans le cadre du second cycle est particulièrement important pour ce qui concerne le fonctionnement interne des différentes institutions de l'UE.

Action n° 3: la Commission préparera l'auto-évaluation de l'UE pour chacun des cycles, en étroite coordination avec toutes les institutions de l'UE concernées. Chacune des institutions concernées devra fournir en temps utile une contribution à l'auto-évaluation et déterminera le contenu qui lui est propre.

2. Examen documentaire et visite sur place

Une fois l'auto-évaluation achevée, les experts procèdent à son examen documentaire. Avec l'accord de la partie examinée, dans l'objectif d'établir un dialogue constructif, l'examen documentaire peut être complété par d'autres moyens de dialogue direct comme une visite dans le pays ou une réunion conjointe à l'Office des Nations unies à Vienne. Les visites sur place consistent en des réunions entre des experts désignés par les parties examinatrices et des experts de la partie examinée, avec l'aide du secrétariat. Les parties prenantes sont encouragées à participer à ces visites, qui se tiennent au niveau des experts. L'objectif de ces réunions est de clarifier certains aspects de la réponse fournie et, au besoin, de recueillir des informations complémentaires. Comme prévu dans les termes de référence du Mécanisme, les

²⁰ Pour le premier cycle, il apparaît que presque tous les aspects relèvent pour l'UE de questions horizontales. Pour le second cycle, alors que le chapitre II concerne toutes les institutions, les chapitres III et IV sont plus spécifiques et ne touchent qu'un nombre limité d'institutions, organes ou organismes (principalement la Commission, le Parquet européen, Europol, Eurojust) et le chapitre V: principalement la Commission, le Parquet européen, Europol, Eurojust, la Banque centrale européenne et la future unité d'enquête financière sur l'euro.

États parties examinateurs ainsi que le secrétariat respectent la confidentialité de toutes les informations obtenues ou utilisées dans le cadre du processus d'examen de pays.

Selon l'approche adoptée par la Commission, le processus d'examen doit être mené de manière transparente et avec la participation de toutes les parties prenantes concernées. La participation de la société civile est cruciale dans tous les efforts de lutte contre la corruption. L'UE considère depuis longtemps que les États parties à la Convention devraient tirer le meilleur parti de toutes les informations et de l'expertise disponibles, y compris celles provenant de la société civile. Un dialogue constructif entre les États parties et la société civile améliorera l'incidence et l'application de la Convention. L'UE a appelé à une participation effective de la société civile au cycle d'examen ainsi qu'à la Conférence des États parties et ses groupes de travail.

Action n° 4: la Commission assurera une coordination avec les autres institutions pour élaborer l'auto-évaluation au regard de la liste de contrôle et organiser la visite sur place liée à l'examen, en tirant le meilleur parti de toutes les informations et l'expertise disponibles, y compris celles provenant de la société civile, et elle s'efforcera d'associer la société civile à l'examen.

S'il en est convenu ainsi, une visite sur place pourrait être organisée à Bruxelles et s'accompagner de réunions dans les principales institutions.

3. Publication du rapport d'évaluation et engagements généraux en matière de transparence

À la fin de l'examen, un rapport est rédigé par le secrétariat de la Convention avec le soutien des États parties examinateurs, sur la base des contributions des examinateurs et en étroite coopération et coordination avec la partie examinée. Le contenu final du rapport est arrêté par consensus entre les examinateurs et la partie examinée. Le rapport complet reste confidentiel, sauf si la partie examinée accepte qu'il soit publié, alors que le résumé analytique est toujours publié. Certaines parties choisissent de publier leur liste de contrôle d'auto-évaluation, le rapport complet d'examen de pays et/ou les informations fournies pour donner suite à l'examen. La Commission cherchera également à obtenir l'accord des autres institutions sur le texte du rapport et sa publication. La publication du rapport complet a été soulignée comme étant une bonne pratique en matière de transparence.

La Coalition pour la Convention des Nations unies contre la corruption²¹ a proposé un engagement de transparence en 2014. Cet engagement se compose de six principes de transparence²². Plusieurs États membres de l'UE en sont signataires²³. La Commission

²¹ Le réseau mondial de la Coalition pour la Convention des Nations unies contre la corruption compte plus de 350 organisations de la société civile dans plus de 100 pays, qui s'attachent à promouvoir la ratification, l'application et la surveillance de la Convention.

²² <https://uncaccoalition.org/uncac-review/transparency-pledge/#:~:text=The%20UNCAC%20Coalition%20is%20seeking,in%20the%20UNCAC%20review%20mechanism.>

soutiendra l'adhésion de l'UE à l'engagement de transparence. Cet engagement de transparence prévoyait la publication du rapport complet.

Action n° 5: *la Commission consultera en temps utile les autres institutions en ce qui concerne la publication du rapport complet d'examen et du rapport d'auto-évaluation.*

VI. Conclusion

Par la présente communication, la Commission informe toutes les institutions de l'UE de son intention de lancer le processus d'examen dès que possible, après avoir consulté les autres institutions, dans un esprit de coopération loyale. La Commission entend réaliser des progrès rapides en vue de satisfaire aux obligations juridiques qui incombent à l'Union en vertu de la Convention, dans le but de lancer l'examen dès que possible en amont de la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations unies de 2021.

La présente communication expose l'approche à adopter pour effectuer les démarches nécessaires dans le cadre du processus d'examen, dans le plein respect du principe de coopération loyale et d'autonomie administrative des institutions. La Commission invite les institutions de l'UE à participer et à coopérer pleinement et en temps utile à toutes les étapes du processus.

²³ Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Espagne, Estonie, France, Italie, Lettonie, Pologne, Portugal, Slovaquie, Slovénie et Suède.