



Bruxelles, le 19.10.2012  
COM(2012) 604 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU  
CONSEIL ET AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN**

**Participation de l'Union européenne au Groupe d'États contre la corruption (GRECO)  
du Conseil de l'Europe**

# COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL ET AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

## Participation de l'Union européenne au Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe

### 1. INTRODUCTION

La présente communication expose la façon dont la Commission compte renforcer la coopération entre l'Union européenne et le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe à la suite de l'adoption, le 6 juin 2011, du «paquet anticorruption»<sup>1</sup>.

L'approche envisagée comporte deux étapes: dans un premier temps, l'obtention par l'Union du statut de «participant à part entière»<sup>2</sup> fondé sur l'article 220 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), susceptible de mener, dans un deuxième temps, à l'appartenance de plein droit de l'Union au GRECO.

Cette démarche permettra de renforcer assez rapidement la coopération grâce au statut de participant à part entière dont jouirait l'Union et dans l'attente d'une analyse visant à déterminer comment l'adhésion de plein droit de l'Union au GRECO, y compris l'évaluation des institutions européennes par le GRECO, serait organisée dans la pratique.

### 2. TYPE DE PARTICIPATION ENVISAGÉE ET OBJECTIFS SPÉCIFIQUES DE LA PARTICIPATION DE L'UE AU GRECO

Les grands principes de coopération, les priorités communes et les domaines d'intérêts pour la coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne sont définis dans un mémorandum d'accord conclu en 2007<sup>3</sup>. Selon le mémorandum, la coopération juridique entre les deux parties couvrant la primauté du droit, y compris la lutte contre la corruption, devrait être renforcée afin d'assurer la cohérence entre la législation de l'Union et les conventions du Conseil de l'Europe. Dans la section «*Coopération inter-institutionnelle*», le mémorandum précise également que le Conseil de l'Europe et l'Union approfondiront leur coopération en utilisant les possibilités fournies par les accords partiels existants<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Communication de la Commission sur la lutte contre la corruption dans l'Union européenne [COM(2011) 308 final] et rapport de la Commission sur les modalités de participation de l'Union européenne au Groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe (GRECO) [COM(2011) 307 final].

<sup>2</sup> Le «statut de participant à part entière» est l'expression couramment utilisée pour désigner les situations dans lesquelles, sans être membre à part entière d'une organisation, l'Union européenne jouit d'un ensemble de droits très proche de celui dont bénéficient les membres, à l'exception du droit de vote (voir également le statut de l'Union européenne au sein de l'Organisation mondiale de la santé, de l'UNESCO, de l'Organisation de l'aviation civile internationale, du Conseil de l'Europe et de l'OCDE).

<sup>3</sup> CM(2007)74, adopté le 10 mai 2007 par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe.

<sup>4</sup> Point 48.

Dans ce contexte juridique, la Commission a l'intention, lors d'une première phase, de s'entretenir avec le GRECO sur la possibilité pour l'Union d'obtenir un statut de participant à part entière. À l'issue de ces discussions avec le GRECO, une analyse sera réalisée au niveau de l'Union afin de déterminer l'impact que pourrait avoir le fait de soumettre les institutions de l'Union aux procédures d'évaluation du GRECO. C'est sur la base de cette analyse qu'il sera décidé de l'opportunité de demander, dans un deuxième temps, l'appartenance de plein droit de l'Union au GRECO. Un groupe de travail créé à l'échelon de l'Union sera chargé de fournir cette analyse.

En qualité de participant à part entière, l'Union serait, au sein du GRECO, associée au système d'évaluation dans une mesure adaptée à cette première phase, mais elle ne serait pas soumise à l'évaluation mutuelle et n'aurait donc aucun droit de vote, et elle ne serait pas non plus en mesure de disposer d'un représentant au sein du Bureau du GRECO, constitué exclusivement de membres à part entière. Le statut de participant à part entière de l'Union au GRECO devrait viser à atteindre les objectifs spécifiques suivants:

- participation aux visites dans les pays dans le cadre des évaluations des États membres de l'UE et des pays candidats ou candidats potentiels, sous réserve de l'accord de ces pays;
- possibilité de formuler des suggestions sur les projets de rapports d'évaluation et de participer aux débats des réunions plénières du GRECO sur les rapports d'évaluation et de conformité concernant les États membres de l'Union et les pays candidats ou candidats potentiels, sous réserve de l'accord de ces pays;
- possibilité de formuler des propositions au Bureau du GRECO<sup>5</sup>, qui joue un rôle important dans la préparation des évaluations et la rédaction des rapports;
- analyse comparative<sup>6</sup> qui sera effectuée par le GRECO à partir des rapports d'évaluation et de conformité établis sur les États membres de l'Union en vue de l'établissement du rapport anticorruption de l'Union;
- accès aux informations rassemblées et mises à jour par le GRECO dans le cadre du processus d'évaluation;
- signalement des recommandations du GRECO restées en souffrance qui présentent un intérêt pour l'Union et que le rapport anticorruption de l'Union pourrait relancer en vue des suites à donner.

Au cours de la première phase, afin de créer des synergies entre le système d'évaluation du GRECO et le rapport anticorruption de l'Union instauré par le «paquet anticorruption» du

---

<sup>5</sup> Le Bureau se compose du Président et du Vice-président, ainsi que de cinq autres représentants des membres du GRECO ayant le droit de vote. Le Bureau prépare l'avant-projet de programme annuel d'activités et le projet de rapport annuel d'activités, formule des propositions concernant l'avant-projet de budget, organise les visites dans les pays, formule des propositions sur la composition des équipes d'évaluation, prépare l'ordre du jour des réunions plénières du GRECO et propose les dispositions à sélectionner aux fins des procédures d'évaluation.

<sup>6</sup> L'analyse sera fondée sur les rapports d'évaluation et de conformité existants — c'est-à-dire qu'elle ne donnera pas lieu à de nouvelles procédures, ni à une étape supplémentaire dans le cadre de l'évaluation des États membres de l'Union; elle se limitera à une évaluation comparative des rapports déjà établis par le GRECO.

6 juin 2011<sup>7</sup>, la Commission envisagera la possibilité d'associer un représentant du GRECO au groupe d'experts sur la corruption mis en place pour contribuer à l'établissement du rapport anticorruption de l'Union.

Lors d'une **seconde phase**, au plus tard quatre ans après que l'Union européenne aura commencé à participer au GRECO, les modalités de participation de l'Union européenne au groupe seront réévaluées. D'après les conclusions de l'analyse de l'Union mentionnée ci-dessus, une adhésion de plein droit pourrait être envisagée.

L'assemblée plénière du GRECO, après avoir analysé les résultats des discussions préliminaires entre la Commission et le secrétariat du GRECO, a dit estimer que l'évaluation des institutions de l'Union par le GRECO devait être l'un des principaux sujets de discussion et qu'il convenait de la considérer comme davantage qu'une lointaine possibilité.

Néanmoins, il faut qu'une analyse plus approfondie soit effectuée afin de déterminer si cette évaluation est réalisable et, si oui, à quelles conditions et avec quelles conséquences potentielles. En effet, le GRECO a mis au point un système d'évaluation adapté à des pays et non à des organisations; cela signifie, par exemple, qu'il y aurait lieu d'examiner la mesure dans laquelle les vingt principes directeurs du Conseil de l'Europe pour la lutte contre la corruption, rédigés sous la forme d'engagements pris par des pays, peuvent s'appliquer à l'Union européenne.

Les institutions de l'Union présentent certaines caractéristiques spécifiques qui ne correspondent pas à celles des institutions publiques ordinaires. Les compétences de l'Union sont limitées par rapport à celles d'un pays. La question se pose également de savoir comment les équipes d'évaluation seront mises en place pour évaluer les institutions de l'Union. Le système d'évaluation du GRECO devrait donc être adapté aux spécificités du cadre institutionnel et juridique de l'Union européenne. Un tel système n'ayant encore jamais été éprouvé, les deux parties auraient à examiner avec soin les aspects pratiques et juridiques de ces évaluations. Cet examen demanderait du temps et de la réflexion, et le fait de l'Union soit déjà associée aux activités du GRECO viendrait soutenir l'analyse de l'Union sur cette question.

Cette approche en deux étapes serait conforme à la position de l'assemblée plénière du GRECO, puisqu'elle permettrait de fixer une échéance claire pour la réévaluation des modalités de participation de l'Union et qu'une décision de l'Union serait prise à cet égard sur la base des constatations concrètes d'un groupe de travail mis en place au niveau de l'Union.

### **3. MESURES JURIDIQUES ET PROCEDURALES**

La première étape prévue pour la participation de l'Union au GRECO (l'obtention du «statut de participant à part entière») n'équivaut pas à une adhésion à une organisation internationale ou à un traité international exigeant la conclusion d'un accord en vertu de l'article 218 du TFUE<sup>8</sup>. Elle vise plutôt à mettre en place une forme utile de coopération avec le GRECO,

---

<sup>7</sup> COM(2011) 307 final – Rapport de la Commission au Conseil sur les modalités de participation de l'Union européenne au Groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe (GRECO).

<sup>8</sup> Le rapport sur les modalités de participation de l'Union au GRECO du 6 juin 2011 indiquait que le Conseil serait invité à autoriser l'ouverture des négociations au nom de l'Union en vue d'une adhésion. Toutefois, l'approche pour laquelle la Commission a finalement opté après évaluation de toutes les

pour laquelle l'article 220 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) est applicable. Aux termes de cette disposition, «1. L'Union établit toute coopération utile avec [...] le Conseil de l'Europe [...]. 2. Le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et la Commission sont chargés de la mise en œuvre du présent article». Au sein du Conseil de l'Europe, l'Union a également qualité de participant à part entière, comme établi par la Commission dès le départ (ex-article 302 du traité CE)<sup>9</sup>. Les activités du GRECO n'ayant pas trait à la politique étrangère et de sécurité commune, c'est à la Commission qu'il incombe d'établir une forme utile de coopération avec le GRECO au titre de l'article 220 du TFUE.

La participation de l'Union au GRECO sera sans incidence sur les compétences de l'Union, de même que sur les droits et obligations des États membres dans le cadre du GRECO.

Cette participation de l'Union au GRECO s'organisera non pas dans le cadre de la procédure d'adhésion aux conventions du Conseil de l'Europe sur la corruption, mais au moyen d'une invitation émanant du Comité des ministres du Conseil de l'Europe et adressée à l'Union.

Le statut du GRECO comprend une disposition spécifique (distincte de celle relative à l'appartenance) consacrée à la participation de la Communauté européenne, qui se lit comme suit: «[l]a Communauté Européenne peut être invitée par le Comité des Ministres à participer aux travaux du GRECO. Les modalités de la participation de cette dernière sont définies par la résolution l'invitant à y participer». Cette invitation doit être officiellement communiquée à l'Union après que les modalités de participation de l'Union au GRECO ont été convenues entre le Comité des ministres du Conseil de l'Europe et l'Union sur la base d'une proposition du GRECO et approuvées par le Comité statutaire<sup>10</sup>.

En d'autres termes, le texte de la résolution à adopter par le Comité des ministres, qui invite l'Union européenne à participer au GRECO, sera en réalité le texte examiné et approuvé à la fois par le Comité des ministres et par la Commission, agissant au nom de l'Union. La Commission acceptera cette invitation par une décision unilatérale et informera le Conseil, le Parlement européen et le Comité économique et social européen du résultat des discussions.

#### 4. QUESTIONS FINANCIERES

Si les objectifs spécifiques décrits ci-dessus étaient réalisés, une contribution financière de l'Union au budget du GRECO de 300 000 EUR/an doit être envisagée, sous réserve de négociations ultérieures avec le GRECO. Les cotisations versées par les membres du GRECO sont fixées par une décision adoptée par le Comité statutaire du GRECO, qui est actualisée régulièrement. Cette cotisation devrait refléter les coûts que la participation de l'Union au GRECO engendrera pour le groupe, ainsi que le degré de participation effective de l'Union aux activités du GRECO (c'est-à-dire l'absence de droit de vote durant la première phase). Une contribution supplémentaire de 150 000 EUR/an sera consacrée à des activités conjointes avec le GRECO, telles que la collecte de données et l'élaboration d'études destinées à fournir des informations de fond pour l'établissement des rapports anticorruption de l'Union.

---

modalités disponibles ne prévoit pas, dans un premier temps, une appartenance de plein droit de l'Union au GRECO.

<sup>9</sup> Il en va de même, par exemple, pour l'UNESCO et l'OCDE conformément aux dispositions de l'article 220 du TFUE.

<sup>10</sup> Voir la règle n° 2 du règlement intérieur du GRECO.

Compte tenu du cadre juridique dans lequel interviendra l'octroi à l'Union européenne d'un statut de participant à part entière (c'est-à-dire l'article 220 du TFUE), la Commission envisagera de verser sa contribution financière au moyen de la signature des programmes conjoints avec le Conseil de l'Europe. La somme nécessaire sera couverte par le Fonds pour la sécurité intérieure<sup>11</sup>.

## **5. CONCLUSION**

La Commission entamera les discussions relatives au statut de participant à part entière de l'Union au GRECO sur la base de la présente communication. Elle informera le Conseil, le Parlement européen et le Comité économique et social européen du résultat de ces discussions.

---

<sup>11</sup> Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et la répression de la criminalité, ainsi qu'à la gestion des crises, COM(2011) 753 final.

## Annexe

### **OBJET DES DISCUSSIONS SUR LE STATUT DE PARTICIPANT A PART ENTIERE**

La Commission discutera, au nom de l'Union, des modalités de participation de l'Union européenne au GRECO. Le résultat des discussions sera transposé dans une résolution du Comité des ministres du Conseil de l'Europe invitant l'Union à participer au GRECO (ci-après la «résolution»). La résolution (y compris ses annexes) devrait contenir des déclarations précises sur les droits et obligations de l'Union dans le cadre du GRECO et les modalités pratiques de sa participation en tant qu'entité juridique distincte, investie de pouvoirs autonomes aux côtés de tous ses États membres.

La participation de l'Union au GRECO devrait être régie par les **principes** de base suivants, qui devraient figurer, le cas échéant, dans la résolution:

- La participation devrait tenir compte de la spécificité et des limites de la compétence de l'Union. Elle devrait également permettre à l'Union de fixer des normes plus élevées à l'intérieur de ses frontières. La participation ne devrait donc pas porter atteinte aux compétences de l'Union ni aux pouvoirs de ses institutions, de ses organes et organismes, de ses offices ou de ses agences. Une attention particulière devrait être accordée à la répartition des compétences entre l'Union et ses États membres, ainsi qu'à la préservation du droit de l'Union et de son système juridique unique (principe de neutralité en ce qui concerne les pouvoirs de l'Union).
- La participation ne devrait pas porter atteinte aux droits et obligations des États membres dans le cadre du GRECO (principe de neutralité en ce qui concerne les obligations des États membres).
- La participation ne devrait pas porter atteinte au principe d'attribution des compétences figurant à l'article 13, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne ni au principe d'équilibre institutionnel découlant de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.
- Le GRECO et ses organes spécifiques, le Comité statutaire et le Comité des ministres du Conseil de l'Europe ne devraient pas être appelés à interpréter, même implicitement ou accessoirement, le droit de l'Union, et notamment ses règles concernant les attributions des institutions, organes, organismes, offices ou agences, ainsi qu'en ce qui concerne la teneur et la portée des obligations qui incombent aux États membres conformément au droit de l'Union (principe d'interprétation autonome du droit de l'Union).
- Le représentant de l'Union devrait s'efforcer d'obtenir le droit de participer à d'autres organes du Conseil de l'Europe dans la mesure où leurs activités ont un rapport avec la mission du GRECO, en fonction de son degré de participation.

Les discussions devraient tendre à faire en sorte que la participation de l'Union au GRECO garantisse une relation de travail particulière propice à l'adoption, au niveau européen, d'une approche coordonnée de la lutte contre la corruption. L'accès aux cycles d'évaluation à un stade précoce, à la rédaction des rapports par pays et aux informations actualisées recueillies dans le cadre du processus d'évaluation, la participation aux réunions plénières du GRECO,

l'analyse comparative des évaluations des États membres et le signalement des recommandations en souffrance revêtent pour l'Union une importance considérable.

Les discussions devraient viser à ce que la participation de l'Union au GRECO crée des synergies avec le rapport anticorruption de l'Union. Toute charge supplémentaire inutile imposée aux administrations des États membres est à éviter, de même que les doubles emplois.

Les discussions devraient tendre à ce que la participation de l'Union au GRECO soit sans incidence sur les pouvoirs de la Commission en ce qui concerne le rapport anticorruption de l'Union. Les discussions devraient viser à ce que les objectifs spécifiques mentionnés à la section 2 de la présente communication soient réalisés dans toute la mesure du possible.

Les discussions sur le statut de participant à part entière de l'Union au GRECO devraient également comprendre un engagement, de la part de l'Union, à effectuer une analyse visant à déterminer si les institutions de l'Union peuvent être soumises aux procédures d'évaluation du GRECO et, si oui, à quelles conditions et avec quelles conséquences potentielles. En fonction des résultats, cette analyse pourrait conduire à l'adhésion de plein droit de l'Union au GRECO. L'analyse doit également prendre en compte les spécificités du cadre juridique et institutionnel de l'Union et les compétences de cette dernière telles que définies dans les traités. Un nouveau type de participation de l'Union au GRECO nécessiterait un processus de négociation.

En qualité de participant à part entière, l'Union devrait être autorisée à participer aux réunions plénières du GRECO.

Les discussions devraient tendre à ce que l'Union puisse désigner une délégation de maximum deux représentants au GRECO et, le cas échéant, d'un suppléant par représentant.

Les discussions devraient viser à ce que les représentants de l'Union jouissent des privilèges et immunités applicables en vertu de l'article 2 du Protocole additionnel à l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe, au même titre que tous les autres membres du GRECO.

Les discussions devraient tendre à ce que l'Union soit autorisée à désigner jusqu'à cinq experts qui seraient en mesure de remplir les tâches prévues par le statut et le règlement intérieur du GRECO en ce qui concerne le processus d'évaluation, dans les limites autorisées par le type de participation de l'Union au groupe.

Les discussions devraient viser à ce que des experts de l'Union soient autorisés à participer au processus d'évaluation des États membres de l'Union et, éventuellement, des pays candidats ou candidats potentiels, sous réserve de l'accord de ces pays, au moins en tant qu'observateurs, et à ce qu'ils puissent formuler des observations, remarques et propositions relatives à la préparation des évaluations et aux procédures d'évaluation. Les discussions devraient aussi tendre à ce que l'Union ait accès, à un stade précoce, aux projets de rapports d'évaluation et de conformité, et aux annexes des rapports de conformité qui concernent les États membres de l'Union et, sous réserve de leur accord, les pays candidats ou candidats potentiels.

La participation de l'Union au GRECO ne devrait pas porter atteinte à la représentation directe des États membres individuels, ni à leur droit de participer, à titre individuel, aux votes lors des sessions plénières du GRECO.



Les discussions devraient tendre à ce que, au plus tard quatre ans après que l'Union européenne aura commencé à participer au GRECO, les modalités de participation de l'Union soient réévaluées.

Lors des discussions, la possibilité pour l'Union de participer aux réunions du Comité statutaire et à celles du Comité des ministres du Conseil de l'Europe lorsque ce dernier traite des activités du GRECO devrait être examinée.

La direction générale des affaires intérieures désignera parmi ses fonctionnaires la personne qui discutera des modalités liées à la forme utile de coopération. Le résultat des discussions devra être approuvé par le Collège des commissaires et confirmé par une décision de la Commission.