



Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 8 juin 2023
(OR. en)

10411/23

AG 48
INST 209
JAI 822

NOTE DE TRANSMISSION

| | |
|--------------------|---|
| Origine: | Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice |
| Date de réception: | 8 juin 2023 |
| Destinataire: | Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne |
| N° doc. Cion: | COM(2023) 311 final |
| Objet: | 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, À LA COUR DES COMPTES DE L'UNION EUROPÉENNE, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS Proposition relative à un organisme éthique interinstitutionnel |

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2023) 311 final.

p.j.: COM(2023) 311 final



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 8.6.2023
COM(2023) 311 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, À LA COUR DES
COMPTES EUROPÉENNE, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN
ET AU COMITÉ DES RÉGIONS**

Proposition relative à un organisme éthique interinstitutionnel

1. Introduction

La démocratie de l'Union européenne ne peut prospérer que dans un climat de confiance entre les citoyens et les institutions qui sont à leur service. La solidité d'une démocratie se mesure à l'aune de la légitimité sur laquelle elle repose. Cela est vrai à tout moment, a fortiori lorsque des crises multiples affectent sérieusement les citoyens dans l'ensemble de l'UE. Il faut que ceux-ci puissent faire confiance aux institutions de l'UE et aux personnes qui les dirigent. Des cadres solides en matière d'éthique et de transparence constituent un élément essentiel de la bonne gouvernance et contribuent à prévenir d'autres phénomènes, tels que la corruption et les ingérences indues dans le processus démocratique.

L'Union européenne dispose déjà de normes exigeantes en matière de gouvernance et d'éthique. Elle dispose de règles et de procédures pour remédier aux écarts et aux manquements, le cas échéant. Pour préserver et renforcer en permanence la confiance des citoyens dans les institutions de l'UE et leurs dirigeants, il est essentiel d'établir des principes d'intégrité et de transparence exigeants et de les respecter pleinement. Ces principes sont également vitaux pour protéger l'indépendance des institutions et l'intégrité du processus décisionnel au sein de chacune d'elles, ainsi que la légitimité de l'Union dans son ensemble. Ces règles et procédures doivent être régulièrement mises à jour, afin qu'elles restent adaptées à l'objectif poursuivi et répondent aux demandes des citoyens.

La présente initiative est donc cohérente avec les actions de la Commission en matière d'état de droit, le paquet anticorruption¹ présenté par la Commission le 3 mai dernier, le futur paquet sur la défense de la démocratie et l'accord interinstitutionnel sur un registre de transparence obligatoire entre le Parlement, le Conseil et la Commission, conclu le 20 mai 2021².

L'éthique est l'une des pierres angulaires des principes qui régissent le fonctionnement des institutions de l'UE et le travail des personnes qui sont à leur service. Par conséquent, les traités européens ont établi un certain nombre de principes et de règles visant à garantir la bonne conduite des membres des institutions pour ce qui est de leur indépendance et de leur intégrité. La plupart des institutions ont choisi de mettre en œuvre ces principes et règles de manière plus détaillée, que ce soit dans leur règlement intérieur ou dans les codes de conduite de leurs membres.

Toutefois, les institutions de l'UE ont mis en place des cadres éthiques différents pour leurs membres respectifs sur la base des différentes dispositions des traités. Si certaines différences peuvent s'expliquer par les rôles propres à chaque institution et les différents risques inhérents aux fonctions exercées par leurs membres, il est devenu évident qu'un ensemble de normes éthiques élémentaires communes et la coopération des institutions étaient nécessaires.

Les révélations et allégations très graves qui sont apparues au grand jour à la fin de l'année dernière ont montré que de telles révélations et allégations affectaient l'ensemble des institutions de l'UE, indépendamment de l'enceinte dans laquelle elles se manifestaient et du nombre de personnes concernées. Cela a conduit à des appels en faveur de normes plus strictes, mais aussi à une uniformisation plus poussée des règles et mécanismes visant à garantir

¹ [Lutte contre la corruption: des règles plus strictes pour lutter contre la corruption](#)

² Accord interinstitutionnel du 20 mai 2021 entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne sur un registre de transparence obligatoire, JO L 207 du 11.6.2021, p. 1, [EUR-Lex - 32021Q0611\(01\) - FR - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

l'application de ces normes, afin de dissiper les préoccupations existantes et de garantir que les normes en vigueur soient cohérentes et faciles à comprendre, tant par les membres que par les citoyens.

Dans son rapport spécial n° 13/2019³, la Cour des comptes a conclu que le Parlement européen, le Conseil et la Commission avaient mis en place des cadres éthiques globalement adéquats (tant pour leurs membres que pour leur personnel). Elle a également mis en évidence certains domaines dans lesquels la portée, la spécificité, la clarté et la qualité des orientations pouvaient être améliorées et harmonisées. Dans son rapport, la Cour a aussi indiqué la possibilité d'un échange de bonnes pratiques sur les questions d'éthique entre les institutions.

Toutefois, à la différence de ce qui est prévu pour le personnel — y compris l'encadrement supérieur —, lequel est soumis à des obligations éthiques détaillées établies par le législateur au titre II du statut du personnel de l'UE, adopté sur la base de l'article 336 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE)⁴, il n'existe à ce jour pas de normes éthiques minimales communes pour les membres ni de mécanismes formels d'élaboration, de coordination ou d'échange de vues entre les institutions en ce qui concerne les normes éthiques que leurs membres sont censés respecter. C'est cette lacune et l'absence de normes éthiques minimales communes pour les membres que la présente initiative vise à combler, en proposant la création d'un organisme d'éthique pour les membres de toutes les institutions de l'UE.

La Commission a adopté la présente proposition d'accord entre les institutions et les deux organes consultatifs pour couvrir l'ensemble des institutions et organes mentionnés à l'article 13 du traité sur l'Union européenne (TUE). En conséquence, la présente proposition sera transmise au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, à la Cour de justice de l'Union européenne, à la Banque centrale européenne, à la Cour des comptes européenne, au Comité économique et social et au Comité des régions. À sa demande, la Banque européenne d'investissement peut également devenir partie au présent accord après son entrée en vigueur.

L'accord proposé contient également des dispositions qui permettent aux organes et organismes de l'Union autres que les institutions participantes d'appliquer volontairement l'ensemble des normes communes existantes et à venir élaborées par l'organisme d'éthique aux règles applicables aux personnes autres que les membres de leur personnel qui exercent une fonction similaire aux fonctions visées par le présent accord. Dans ce cas, l'organe ou l'organisme concerné participera à un échange de vues sur ses règles internes avec l'organisme d'éthique. Cet échange de vues aura lieu lors de l'élaboration de nouvelles normes ou de la mise à jour de normes existantes.

2. Une approche interinstitutionnelle en matière d'éthique et d'intégrité

En vertu de l'autonomie institutionnelle — qui est un principe du droit de l'Union —, chaque institution arrête elle-même les règles internes applicables à ses membres. Toutefois, il est dans l'intérêt des citoyens et de toutes les institutions que chacune d'entre elles dispose d'un cadre

³ [Rapport spécial n° 13/2019: Les cadres éthiques des institutions de l'UE audités: des améliorations sont possibles \(europa.eu\)](https://european-cour-of-auditors.europa.eu)

⁴ Les droits et obligations du personnel sont définis de l'article 11 à l'article 26 bis. L'article 10 institue un comité du statut interinstitutionnel et l'article 110 établit l'obligation de consulter le comité du statut interinstitutionnel lorsqu'une institution arrête des dispositions générales d'exécution; en outre, il prévoit l'obligation pour les institutions de se consulter régulièrement sur l'application du statut et établit un registre des règles d'exécution du statut du personnel de l'UE adoptées par toutes les institutions.

éthique solide pour ses membres. La réputation de l'UE dans son ensemble dépend de la réputation de toutes les institutions et de la conduite de l'ensemble de leurs membres au regard de l'éthique.

Les orientations politiques de la présidente de la Commission ont indiqué qu'elles soutenaient la création d'un tel organisme d'éthique interinstitutionnel et, depuis lors, la Commission œuvre en ce sens avec d'autres institutions de l'UE.

Dans sa résolution du 16 septembre 2021, le Parlement européen a souligné qu'«un organisme européen indépendant unique chargé des questions d'éthique permettrait de mieux assurer la mise en œuvre cohérente et intégrale des normes éthiques dans l'ensemble des institutions de l'Union afin de garantir que les décisions publiques soient prises au nom de l'intérêt général et de la confiance des citoyens dans les institutions de l'Union».

Comme expliqué ci-dessus, l'une des recommandations du rapport spécial⁵ de la Cour des comptes sur les cadres éthiques du Parlement européen, du Conseil et de la Commission est précisément que les institutions auditées devraient déployer plus d'efforts pour partager les bonnes pratiques en matière d'éthique.

En effet, il importe que chaque institution européenne définisse et applique des règles claires en matière d'éthique et de transparence, mais cela ne suffit pas. Il est également essentiel de veiller à ce que toutes les institutions:

- appliquent des normes d'intégrité et d'indépendance claires, transparentes et aussi exigeantes les unes que les autres, en tenant dûment compte, le cas échéant, de leurs différences; et
- disposent de mécanismes similaires efficaces pour contrôler et garantir l'application de ces normes.

La création d'un organisme d'éthique interinstitutionnel peut justement contribuer à atteindre cet objectif, en respectant pleinement l'autonomie de chaque institution. Cela permettra aux institutions participantes de tirer mutuellement parti de leurs expériences, d'apprendre les unes des autres et d'élaborer un ensemble de normes éthiques minimales communes.

L'existence d'un ensemble de normes minimales communes et d'une culture commune aux membres de toutes les institutions, une meilleure compréhension du cadre éthique par le public, ainsi qu'une plus grande clarté sur ce qui est acceptable ou non, pour toute personne, qu'elle soit à l'intérieur ou à l'extérieur des institutions, et sur la manière dont les institutions veillent à la bonne application des règles, constitueraient un progrès significatif.

Cette initiative interinstitutionnelle démontrera l'importance que toutes les institutions attachent à des normes éthiques exigeantes ainsi qu'à leur mise en œuvre, et contribuera ainsi à renforcer la confiance dans les institutions et leurs membres.

Avec la création de l'organisme d'éthique, il existera, pour la première fois, un mécanisme formel de coordination et d'échange de vues entre les institutions et d'élaboration de normes communes en matière d'éthique pour leurs membres.

⁵ [Rapport spécial n° 13/2019: Les cadres éthiques des institutions de l'UE auditées: des améliorations sont possibles \(europa.eu\)](https://european-cour-of-auditors.europa.eu)

D'autres initiatives contribuant à ce que les institutions soient ouvertes, transparentes et soucieuses d'éthique ont déjà démontré l'importance d'une approche interinstitutionnelle.

En ce qui concerne le personnel des institutions de l'UE, les structures et mécanismes existants se sont révélés efficaces pour mettre en place une approche interinstitutionnelle commune à chaque fois qu'une question l'exigeait. Tout d'abord, le personnel de toutes les institutions est soumis aux obligations communes et détaillées inscrites aux articles 11 à 24 du statut des fonctionnaires et du régime applicable aux autres agents de l'Union européenne, adopté par le Parlement et le Conseil sur la base de l'article 336 du traité FUE. Cela garantit l'application de normes et de règles identiques pour l'ensemble de la fonction publique de l'UE. Chaque institution a adopté des règles internes pour mettre en œuvre ce statut, y compris dans le domaine de l'éthique. Afin de garantir la transparence et de promouvoir une application cohérente du statut, les règles d'exécution du statut sont colligées dans un registre tenu par la Cour de justice de l'Union européenne et font l'objet d'un rapport présenté tous les trois ans par la Commission au Parlement européen et au Conseil (article 110 du statut) sur les règles adoptées par chaque institution pour mettre en œuvre le statut. Le rapport le plus récent⁶ montre une convergence accrue entre les institutions sur un nombre important de questions ayant fait l'objet de règles d'exécution au cours de la période de référence, y compris dans les domaines de l'éthique et de l'intégrité.

Afin de tirer le meilleur parti de ces mécanismes de coordination des règles applicables au personnel déjà bien établis, la Commission invite toutes les institutions visées par le statut à examiner en priorité les possibilités de partager les bonnes pratiques et les enseignements tirés et, le cas échéant, les domaines dans lesquels les règles applicables au personnel pourraient être davantage harmonisées. Ces travaux peuvent être menés au niveau du collège des chefs d'administration. Les membres du personnel ne relèvent pas du champ d'application du présent accord, étant donné qu'il existe déjà des mécanismes de coordination interinstitutionnels pour les questions éthiques les concernant. Dans les limites du statut et par l'intermédiaire du collège des chefs d'administration, les parties au présent accord devraient s'engager à s'efforcer d'atteindre un niveau de normes équivalent à celui adopté par l'organisme d'éthique en ce qui concerne les directeurs généraux et les fonctions équivalentes. Le dialogue interinstitutionnel devrait également examiner la possibilité d'uniformiser les règles et les pratiques relatives à la publication des réunions de leur encadrement supérieur avec des organisations et des personnes agissant en qualité d'indépendants sur les questions relatives à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques au sein de l'Union, dans le cadre du dialogue avec les parties prenantes. La Commission est prête à partager son expérience, en s'appuyant sur près de dix ans de mise en œuvre de la décision interne qu'elle a adoptée en la matière⁷.

S'appuyant sur l'expérience positive d'un accord antérieur conclu en 2014, l'accord interinstitutionnel sur un registre de transparence obligatoire conclu en 2021 entre la Commission, le Parlement et, pour la première fois, le Conseil, démontre la pertinence d'une

⁶ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 28 mai 2021 sur les règles d'exécution du statut des fonctionnaires adoptées par l'autorité investie du pouvoir de nomination de chaque institution [[COM\(2021\) 258](#)].

⁷ Décision de la Commission du 25 novembre 2014 concernant la publication d'informations sur les réunions tenues entre des directeurs généraux de la Commission et des organisations ou des personnes agissant en qualité d'indépendants, [JO L 343 du 28.11.2014](#).

approche interinstitutionnelle à cet égard. Cet accord établit des principes et des règles pour une approche coordonnée en vue d'une représentation d'intérêts à la fois transparente et conforme à l'éthique, ainsi que pour des interactions transparentes et conformes à l'éthique entre les trois institutions de l'UE et les représentants d'intérêts au niveau de l'UE.

L'accord interinstitutionnel du 25 mai 1999 entre le Parlement, le Conseil et la Commission relatif aux enquêtes internes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) est un autre exemple de la pertinence de l'approche interinstitutionnelle pour la mise en œuvre des règles en matière d'éthique et d'intégrité⁸. Cet accord garantit que les enquêtes sont menées dans des conditions équivalentes dans toutes les institutions de l'Union.

3. Un organisme d'éthique interinstitutionnel

3.1. Composition

L'organisme a pour mission d'élaborer des normes éthiques minimales communes pour la conduite des membres des institutions et des organes consultatifs énumérés à l'article 13 du traité UE et de la Banque européenne d'investissement, si celle-ci demande à participer à l'accord.

L'organisme d'éthique sera composé d'un membre de chaque institution participante, qui est désignée dans l'accord comme une «partie». Afin d'assurer un fonctionnement harmonieux et continu de l'organisme, chaque partie désignera un membre titulaire et un suppléant.

Le niveau du représentant d'une partie est, en principe, celui d'un vice-président. Il est toutefois nécessaire de tenir compte des spécificités liées au rôle de chaque institution. C'est la raison pour laquelle l'accord proposé prévoit que chaque partie dispose d'une certaine souplesse pour nommer un représentant autre qu'un vice-président, lorsqu'elle ne dispose pas d'une telle fonction ou qu'un tel choix serait inapproprié.

La fonction de président de l'organisme fera l'objet d'une rotation annuelle dans l'ordre défini à l'article 13 du TUE. Si la Banque européenne d'investissement devient partie à part entière, elle assurera la présidence annuelle après la séquence établie à l'article 13 du traité UE.

Les travaux de l'organisme seront alimentés par cinq experts indépendants, qui auront la qualité d'observateurs et seront nommés selon une procédure à définir par la Commission, en tenant compte de leurs compétences, de leur expérience dans des fonctions de haut niveau, de leur indépendance et de leurs qualités professionnelles. Ces experts assisteront à chaque réunion de l'organisme et fourniront des conseils sur toute question éthique liée au mandat de l'organisme. Ils formuleront aussi un avis en vue d'un échange de vues de l'organisme au sujet de l'alignement des règles internes d'une partie sur les normes.

Lorsqu'elles désigneront les experts indépendants, les parties s'efforceront de garantir l'équilibre entre les hommes et les femmes.

⁸ L'accord rappelle que (conformément à la décision 1999/352/CE, CECA, Euratom de la Commission) l'OLAF peut mener des enquêtes sur des faits graves, liés à l'exercice d'activités professionnelles, pouvant constituer un manquement aux obligations des fonctionnaires et des agents des Communautés, susceptible de poursuites disciplinaires et, le cas échéant, pénales, ou un manquement aux obligations analogues des membres, des dirigeants ou des membres du personnel non soumis au statut.

Les membres de l'organisme seront assistés par un secrétariat, qui sera une structure opérationnelle conjointe formellement hébergée par la Commission. Celui-ci sera composé des chefs d'unité — ou des titulaires des postes équivalents — responsables de l'éthique pour les membres dans chaque institution participante, ainsi que des personnels respectifs à leur service, qui auront été désignés à cet effet. La personne titulaire de ce poste à la Commission assurera la fonction de «coordinateur» du secrétariat, à moins qu'une autre personne n'ait été désignée par la Commission à cet effet, en accord avec les parties.

3.2. Missions

L'organisme aura trois missions principales:

- élaborer des normes minimales communes applicables à toutes les parties et leurs membres, et lancer la révision de ces normes, le cas échéant;
- procéder à des échanges de vues sur la base de l'évaluation de l'alignement des règles internes d'une partie sur les normes susmentionnées, effectuée par cette même partie;
- promouvoir la coopération des parties sur des questions d'intérêt commun concernant la conduite de leurs membres, ainsi que les échanges avec tout autre organisme public ou toute autre organisation internationale dont les travaux présentent un intérêt pour les règles et normes en matière d'éthique et d'intégrité.

L'adoption de règles et de procédures éthiques et leur application dans des cas concrets resteront du ressort de chaque institution, dans le plein respect de son autonomie et de son indépendance.

Les organes et organismes de l'Union autres que les institutions participantes peuvent décider d'appliquer volontairement l'ensemble des normes minimales communes existantes et à venir élaborées par l'organisme d'éthique aux règles applicables aux personnes — autres que les membres de leur personnel — qui exercent une fonction similaire à celles relevant du présent accord. Dans ce cas, ils participeront à un échange de vues avec les membres de l'organisme d'éthique sur leurs règles internes relatives aux domaines dans lesquels des normes ont été élaborées. Ils désigneront un représentant pour les besoins de cet échange de vues spécifique. Le même échange de vues aura lieu lors de l'élaboration de nouvelles normes ou de la mise à jour des normes existantes.

3.3. Domaines de normalisation

L'organisme élaborera des normes minimales communes dans un certain nombre de domaines, qui tiendront dûment compte de l'importance de ces domaines pour l'indépendance et l'intégrité des membres et des institutions auxquelles ils appartiennent. Ces normes devraient également inclure des activités de promotion (sensibilisation) et de contrôle de la conformité dans chaque institution. Toute partie peut, à tout moment, suggérer à l'organisme, qui décidera par consensus, d'élaborer des normes minimales communes dans d'autres domaines. Les normes doivent être communes à toutes les parties et devraient donc être conçues de manière à respecter dûment leurs différents cadres ou rôles institutionnels.

Les normes devraient être communes à toutes les parties et tenir compte des risques auxquels les parties — et leurs membres — sont exposées. Les normes élaborées par l'organisme ne

constitueront en aucun cas un motif d'assouplissement des normes qui seraient déjà appliquées par une partie sur la même question.

Les normes porteront sur les domaines suivants:

- **normes applicables aux intérêts et actifs à déclarer:** certains intérêts et actifs des membres peuvent créer un conflit d'intérêts dans l'exercice de leurs fonctions ou être en rapport avec l'exercice de leurs fonctions d'une autre manière. Le fait d'élaborer des normes communes aiderait toutes les parties à réfléchir aux catégories d'intérêts et d'actifs susceptibles de présenter un risque pour l'indépendance et l'intégrité des membres. Les normes communes devraient également explorer les règles et procédures appropriées qui devraient être appliquées dans toutes les institutions pour vérifier ces déclarations;
- **normes applicables aux activités accessoires/extérieures des membres:** il est essentiel de veiller à ce que l'exercice de ces activités, le cas échéant, ne compromette pas la disponibilité des membres pour l'accomplissement de leurs tâches institutionnelles et ne soit pas incompatible avec celles-ci. Ces activités ne devraient pas compromettre l'indépendance des membres ni, dans la même logique, amener le public à douter de l'indépendance de l'institution à laquelle ils appartiennent. Les normes devraient tenir compte des risques créés par certaines activités, qui peuvent donner lieu à des conflits d'intérêts ou conduire, en particulier lorsqu'elles sont rémunérées, à un conflit entre la nécessaire indépendance du membre et l'exercice de fonctions liées à ces activités extérieures;
- **normes applicables à l'acceptation de cadeaux, d'hospitalité et de voyages offerts par des tiers:** les membres ne sont pas investis de charges publiques ou de mandats publics pour tirer un profit personnel de ces fonctions. L'acceptation de cadeaux sous quelque forme que ce soit ou d'hospitalité provenant de sources extérieures à l'institution crée des risques de conflits d'intérêts et peut être perçue comme une tentative d'influer sur le processus décisionnel ou éveiller des soupçons dans ce sens, si ces cadeaux ou cette hospitalité vont au-delà de la valeur symbolique de courtoisie ou ne sont pas déclarés. Les normes contribueront à maîtriser efficacement ces risques;
- **normes applicables à l'acceptation de récompenses, de décorations, de prix et de distinctions honorifiques décernés en cours de mandat:** tout comme pour les cadeaux et l'hospitalité, l'acceptation, par des membres, de récompenses/décorations/prix/distinctions honorifiques provenant de sources extérieures à l'institution peut, en raison de la proximité créée avec la source, entraîner des risques de conflit d'intérêts et de perte d'indépendance. Les normes aideront à uniformiser l'évaluation de la raison de l'octroi de la distinction honorifique ou de la décoration et ses conséquences possibles pour l'indépendance du membre;
- **normes applicables aux mesures de conditionnalité et de transparence, notamment en ce qui concerne les réunions avec des représentants d'intérêts et leur publication:** le dialogue permanent avec les parties prenantes et les représentants d'intérêts fait partie du système démocratique de l'UE et peut apporter une contribution précieuse à l'élaboration et à la mise en œuvre d'actes législatifs ou de politiques qui tiennent pleinement compte des spécificités du domaine concerné. Il est néanmoins essentiel d'encadrer ce dialogue de manière transparente, afin d'éviter tout risque, pour l'institution ou ses membres, qu'il puisse — même par inadvertance — être exercé au profit d'un groupe d'intérêt spécifique, avec d'éventuels effets préjudiciables sur la confiance du public et l'intérêt général de l'Union. Certaines normes communes existent en ce qui concerne les réunions avec les représentants d'intérêts et la publication d'informations à ce sujet conformément à l'accord

interinstitutionnel entre le Parlement, le Conseil et la Commission sur un registre de transparence. Il n'en reste pas moins que les règles et pratiques internes des trois institutions diffèrent, de sorte que des normes communes semblent également nécessaires. Les mesures de conditionnalité et de transparence s'appliquent à d'autres domaines que les réunions et la publication d'informations sur les réunions, comme l'accès aux locaux des institutions, lorsque cela est jugé nécessaire pour garantir une représentation d'intérêts transparente et conforme à l'éthique. Des normes minimales communes devraient également être élaborées en ce qui concerne ces autres domaines;

- **normes applicables aux activités post-mandat d'anciens membres et à leur transparence:** les activités exercées postérieurement à un mandat comportent le risque que les membres utilisent des informations sensibles au profit d'un nouvel employeur, d'un nouveau client ou d'une nouvelle profession libérale, qu'ils utilisent indûment des contacts ou des relations établis dans le cadre du poste occupé antérieurement pour influencer à l'avenir sur les décisions des institutions, ou qu'ils fassent naître des doutes sur les décisions prises par des titulaires de charges publiques tandis qu'ils étaient encore en fonction. Les normes communes pourraient porter sur les conditions d'autorisation de ces activités, leur transparence et certaines restrictions en la matière;
- **normes applicables à la mise en œuvre du cadre commun, y compris en ce qui concerne le contrôle de la conformité et les mesures prévues en cas d'infraction:** les normes relatives à la conduite des membres sont essentielles, mais elles ne sont pas suffisantes à elles seules: elles doivent être complétées par des mécanismes concrets et efficaces de mise en œuvre et de contrôle, ainsi que par des mécanismes visant à renforcer une culture commune de l'éthique et de l'intégrité, notamment par l'information et la sensibilisation. Les normes communes peuvent porter sur les fonctions consultatives internes qui assistent les autorités compétentes dans leur évaluation d'une question particulière ou les membres eux-mêmes, notamment sur la composition des organismes d'éthique internes et leurs missions. Elles portent également sur les procédures visant à contrôler la conformité et à prendre les mesures nécessaires en cas d'infraction. Les normes peuvent également porter sur des mécanismes permettant de signaler à l'OLAF et à l'institution concernée les soupçons de non respect des règles internes par un membre dans un domaine visé par les normes, y compris les suites à donner au signalement et la protection des auteurs de signalements contre d'éventuelles représailles;
- **normes applicables à la publicité des informations recueillies dans le cadre des points précédents:** la transparence est un élément central d'une Union démocratique qui bénéficie de la confiance et du soutien des citoyens. L'organisme devrait élaborer des normes de transparence dans les domaines mentionnés ci-dessus, dans le plein respect des règles de l'UE en matière de protection des données⁹, par exemple en ce qui concerne la divulgation des intérêts personnels au moyen de déclarations spécifiques, afin d'éviter des doutes sur l'indépendance des membres et des institutions auxquelles ils appartiennent. La transparence consiste également à rendre publiques toutes les normes élaborées par l'organisme, ainsi que l'ensemble des règles applicables dans chaque institution dans tous les domaines visés par les normes, en particulier via le site internet de l'organisme.

3.4.L'organisme dans l'architecture interinstitutionnelle

⁹ Règlement (UE) 2018/1725 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'Union et à la libre circulation de ces données, et abrogeant le règlement (CE) n° 45/2001 et la décision n° 1247/2002/CE, JO L 295 du 21.11.2018, p. 39.

Les orientations politiques de la Commission soutiennent la création d'un «organisme indépendant chargé des questions d'éthique commun à toutes les institutions», étant donné que toutes les institutions jouent un rôle important dans le renforcement de la confiance dans l'UE. La Commission considère donc qu'un accord entre toutes les institutions, fondé sur leur autonomie institutionnelle, est l'approche administrative appropriée, étant donné qu'il permet la participation de toutes les institutions de l'UE.

La mise en place de l'organisme respectera l'autonomie et l'indépendance de chaque institution, ainsi que l'équilibre institutionnel et les différentes dispositions des traités applicables aux membres des différentes institutions. Les traités, et notamment l'article 13, paragraphe 2, du traité UE, établissent un système d'équilibre des pouvoirs au niveau de l'UE: cet équilibre ne saurait être contourné ou modifié par un accord entre les institutions de l'Union.

Les compétences de l'organisme n'empiéteront pas sur la prérogative de chaque institution d'adopter des règles internes et de prendre des décisions à l'égard de ses membres. L'application des règles internes incombe au premier chef à chaque institution, qui exerce cette responsabilité dans le cadre du système d'équilibre institutionnel, qui repose sur l'équilibre des pouvoirs établi par les traités.

Les normes élaborées par l'organisme constitueront toutefois une norme minimale commune pour continuer à uniformiser les cadres éthiques applicables aux membres de toutes les institutions participantes, sans toutefois imposer l'adoption d'un ensemble unique de règles éthiques communes applicables à tous.

L'organisme n'interférera en aucune manière avec les fonctions d'enquête ni ne limitera en aucune manière les fonctions d'enquête (et n'empiétera donc pas sur les pouvoirs) dont sont investis:

- l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), qui dispose de pouvoirs et d'une expertise importants pour enquêter sur les manquements graves aux obligations professionnelles des membres. L'ensemble des institutions, organes et organismes devraient reconnaître et soutenir pleinement le mandat de l'OLAF;
- le Parquet européen, qui peut enquêter sur les infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, y compris lorsqu'elles sont commises par des membres des institutions, et qui peut se prévaloir des pouvoirs et mesures établis par le règlement (UE) 2017/1939 du Conseil;
- les autorités nationales de police et les autorités nationales chargées des poursuites, qui peuvent enquêter sur toute infraction pénale commise par un membre et qui peuvent se prévaloir des pouvoirs et mesures établis par les procédures pénales nationales. Il s'agit notamment des poursuites des infractions pénales, telles que la fraude et la corruption, pour lesquelles la Commission a présenté un paquet anticorruption le 3 mai, comme l'avait annoncé la présidente von der Leyen dans son discours sur l'état de l'Union de 2022. Ce paquet comprend une proposition visant à actualiser et à harmoniser les règles de l'UE relatives aux définitions et sanctions applicables aux infractions de corruption, afin de garantir des normes élevées en matière de lutte contre la corruption, et s'applique pleinement aux membres de toutes les institutions de l'Union ainsi qu'au personnel de l'Union;

- le Médiateur européen, qui peut lancer des enquêtes sur la base de soupçons de mauvaise administration de la part des institutions et demander l'accès aux informations et documents détenus par les institutions.

Conformément aux traités, les institutions participantes coopéreront loyalement pour mettre en œuvre le présent accord.

4. Conclusion

Les institutions européennes, dans leurs missions respectives, doivent s'appuyer sur une conduite irréprochable de leurs membres. Si les discussions sur la mise en place d'un organisme d'éthique interinstitutionnel ne sont pas nouvelles, il existe une nouvelle dynamique et une forte détermination à le faire, tout en préservant les particularités et l'indépendance de toutes les institutions de l'UE. La création de cet organisme viendra s'ajouter au cadre éthique existant et contribuera à consolider et renforcer la confiance dans les institutions de l'UE et dans les personnes qui sont à leur service. Elle constituera une étape importante en vue de parvenir à ce que les institutions de l'Union européenne respectent et appliquent les normes les plus élevées en matière d'indépendance et d'intégrité.

La Commission propose donc un accord entre toutes les institutions de l'UE et tous les organes consultatifs visés à l'article 13 du TUE, joint à la présente communication. Dans un esprit de coopération loyale, les institutions concernées devraient s'efforcer de parvenir à un accord sur le projet d'acte ci-joint dans les meilleurs délais et à temps pour permettre la mise en place de l'organisme d'éthique interinstitutionnel avant les prochaines élections européennes. À sa demande, la Banque européenne d'investissement peut également devenir partie à part entière au présent accord après son entrée en vigueur. Les organes et organismes de l'Union autres que les parties peuvent décider d'appliquer volontairement l'ensemble des normes communes existantes ou à venir élaborées par l'organisme d'éthique aux règles applicables aux personnes autres que les membres de leur personnel qui exercent une fonction similaire à celles relevant du présent accord. Dans ce cas, ils participeront à un échange de vues avec les membres de l'organisme d'éthique sur leurs propres règles internes relatives aux domaines dans lesquels des normes ont été élaborées. Le même échange de vues aura lieu lors de l'élaboration de nouvelles normes ou de la mise à jour des normes existantes.

La présente proposition fait partie d'un ensemble plus large de mesures de la Commission visant à favoriser l'intégrité et à défendre le système démocratique de l'Union.

Comme annoncé dans le discours sur l'état de l'Union de 2022, la Commission a présenté un paquet anticorruption le 3 mai. Ce paquet comprend une proposition de directive assortie de règles nouvelles et renforcées qui érigent en infraction pénale les infractions de corruption et harmonisent les sanctions dans l'ensemble de l'UE, ainsi qu'une proposition du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, soutenue par la Commission, pour établir un régime de sanctions spécifiques dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), afin de cibler les actes de corruption graves dans le monde entier. Ces nouvelles mesures mettent fortement l'accent sur la prévention et la création d'une culture de l'intégrité, dans laquelle la corruption n'est pas tolérée, tout en renforçant et en créant des synergies avec les outils qui existent déjà pour assurer le respect des règles, tels que la directive de 2019 sur la protection des lanceurs d'alerte.

Une autre initiative du même ordre a été annoncée dans le discours sur l'état de l'Union de 2022: il s'agit du paquet sur la défense de la démocratie.

Ces initiatives, ainsi que la présente proposition, renforceront encore le cadre institutionnel de l'Union: elles garantiront un degré encore plus élevé de transparence et d'intégrité et, partant, renforceront la confiance des citoyens de l'Union dans leur système démocratique.