Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 14289 Add. 3
24 avril 2017

Activités du Bureau de l'Assemblée et de la Commission permanente (24 avril 2017)

Rapport d'activité
Rapporteur: M. Jordi XUCLÀ, Espagne, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe

1. Décisions du Bureau du 24 avril 2017 requérant une ratification de l'Assemblée

1.1. Allégations de corruption à l'Assemblée

Lors de sa réunion du 27 janvier 2017, le Bureau de l'Assemblée parlementaire a décidé de constituer un groupe d'enquête externe indépendant afin de clarifier les allégations de corruption au sein de l'Assemblée.

Lors de sa réunion du 9 mars, il a décidé d'inviter les présidents des cinq groupes politiques à préparer un projet de mandat du groupe d'enquête externe indépendant, pour adoption à la prochaine réunion du Bureau.

A sa réunion du 24 avril, le Bureau a adopté le mandat du groupe d'enquête, tel qu'il figure en annexe.

De plus, le Bureau a chargé le Secrétaire Général de l'Assemblée parlementaire:

– de mener des entretiens privés avec des institutions compétentes / des personnalités susceptibles d'accepter la mission confiée au groupe d'enquête, et dont les noms ont été proposés par le Bureau;

– de présenter au Bureau, lors de sa réunion suivante, une proposition de composition du groupe d'enquête.

Enfin, le Bureau a chargé le Secrétaire Général de l'Assemblée parlementaire de garantir au groupe d'enquête les moyens de son bon fonctionnement, conformément aux stipulations des paragraphes 24-26 du mandat, et, à cette fin, de prévoir dans le budget de l'Assemblée les crédits nécessaires au fonctionnement du groupe d'enquête et, le cas échéant, conformément à l'article 38.d. du Statut du Conseil de l'Europe, de solliciter du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe l'allocation d'un budget spécifique au groupe d'enquête.

L'Assemblée est invitée à ratifier les décisions du Bureau ci-dessus concernant le mandat du groupe d'enquête externe indépendant.

Annexe – Mandat du groupe d'enquête externe indépendant

Intitulé et durée du mandat

1. L'Assemblée décide de créer un groupe d'enquête externe indépendant sur les allégations de corruption au sein de l'Assemblée.

2. Il prendra ses fonctions à compter de la nomination de ses membres et prendra fin lors du dépôt de son rapport final et au plus tard au 31 décembre 2017. Le Bureau de l'Assemblée peut, le cas échéant, prolonger le mandat du groupe d'enquête.

Objet

3. Le groupe d'enquête a pour objet de mener une enquête indépendante approfondie sur les allégations de corruption et de promotion d'intérêts portées à l'encontre de certains membres ou anciens membres de l'Assemblée, d'examiner le fonctionnement effectif de l'Assemblée à l'occasion de ses diverses activités (incluant, sans toutefois s'y limiter, les parties de session, les réunions des commissions et des sous-commissions, les missions de rapporteurs, les missions d'observation des élections, la représentation et la participation à des manifestations diverses) et ses mécanismes décisionnels afin:

– de vérifier s'il existe des comportements individuels de membres ou d'anciens membres de l'Assemblée n'ayant pas respecté les dispositions du Code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire et autres textes déontologiques pertinents;

– d'identifier les pratiques contraires aux dites normes déontologiques de l'Assemblée, et d'en déterminer l'ampleur;

– à la lumière de ces constats, d'établir s'il existe des preuves suffisantes pour prendre des mesures à l'encontre de membres ou d'anciens membres de l'Assemblée, conformément aux paragraphes 19 et 20 du Code de conduite des membres de l'Assemblée;

– de formuler des recommandations sur les mesures à mettre en œuvre pour remédier aux déficiences et combler les lacunes du cadre déontologique de l'Assemblée.

Composition

4. Le groupe d'enquête est composé de trois membres, personnalités indépendantes, issues d'institutions jouissant de la plus haute considération morale, possédant une compétence professionnelle, une expertise et une expérience probantes et reconnues en liaison avec la mission du groupe d'enquête (tels que déontologue, auditeur financier, inspecteur des fraudes, juriste ayant une expérience d'enquêteur, de procureur, de magistrat ou d'expert des procédures de contrôle des normes déontologiques).

5. Les membres devront avoir une connaissance du fonctionnement parlementaire et, si possible, du fonctionnement du Conseil de l'Europe.

6. Les membres sont désignés par le Bureau de l'Assemblée, en assurant un juste équilibre des connaissances et des compétences – et, dans la mesure du possible, une représentation équilibrée des hommes et des femmes; ces désignations sont soumises à la ratification de l'Assemblée. Une fois nommés, les membres ne peuvent être révoqués.

7. En cas de vacance, par suite de décès ou de démission, le Bureau de l'Assemblée procède au remplacement du membre pour le reste du mandat, sous réserve de la ratification de la désignation par l'Assemblée.

Procédure et compétences

8. Le groupe d'enquête décide de son mode de fonctionnement, de ses méthodes de travail et des procédures nécessaires à l'objet de sa mission, dans le respect du cadre juridique et réglementaire du Conseil de l'Europe. Il en informera le Bureau et requerra son avis si besoin. Le Bureau peut décider de créer une commission de liaison ad hoc à cette fin, s'il l'estime nécessaire.

9. Le groupe d'enquête recueille et exploite toutes les informations et renseignements pertinents, tous les éléments de preuves documentaires, testimoniales et matérielles nécessaires à l'accomplissement de sa mission. Il peut notamment:

– convoquer aux fins d'audition toute personne, en particulier tout membre ou ancien membre de l'Assemblée, en respectant leur statut parlementaire[1], et tout membre du secrétariat de l'Assemblée,

– entendre tout témoin souhaitant être auditionné par le groupe d'enquête,

– solliciter l'assistance de toute autorité nationale d'un Etat membre,

– demander la communication de tout document qu'il juge pertinent pour son enquête.

10. Le groupe d'enquête n'a pas de compétence juridictionnelle. Il peut décider de transmettre les éléments d'information recueillis à des autorités judiciaires nationales, sur demande officielle, dans le cadre d'une enquête ou d'une procédure pénale en cours, dans le respect du cadre juridique et réglementaire du Conseil de l'Europe.

11. Les travaux du groupe d'enquête jouissent de la confidentialité la plus absolue.

12. Le groupe d'enquête rend compte de sa mission au Bureau de l'Assemblée, en présentant un rapport final. Ce rapport sera rendu public. Le groupe d'enquête peut décider que certaines parties du rapport doivent rester confidentielles.

13. Les langues de travail du groupe d'enquête sont les deux langues officielles de l'Organisation.

14. Le groupe d'enquête siège à Strasbourg (au siège du Conseil de l'Europe) et peut, dans l'exercice de sa mission, se rendre dans tout Etat membre.

15. Dans l'élaboration de ses recommandations, le groupe d'enquête se réfère aux normes déontologiques en vigueur à l'Assemblée et tient compte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, et des travaux du Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO), de MONEYVAL et de la Commission de Venise.

Statut du groupe d'enquête

16. Les membres du groupe d'enquête siègent à titre individuel, indépendamment de leurs obligations nationales.

17. Dans l'exercice de leur mission, les membres du groupe d'enquête jouissent des privilèges et immunités accordés aux experts du Conseil de l'Europe (applicables en vertu de l'article 2 du Protocole additionnel à l'Accord Général sur les privilèges et immunités (STE n°10)[2]). Les Etats membres du Conseil de l'Europe sont invités à faciliter la mission du groupe d'enquête et, en particulier, à garantir à ses membres la liberté de déplacement sur leur territoire respectif.

---

1. Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe, Titre V
«*Article 13*
Aucune restriction d'ordre administratif ou autre n'est apportée au libre déplacement des représentants à l'Assemblée Consultative (Parlementaire) et de leurs suppléants se rendant au lieu de réunion de l'Assemblée ou en revenant.
Les représentants et leurs suppléants se voient accorder en matière de douane et de contrôle des changes:
a. par leur propre gouvernement, les mêmes facilités que celles reconnues aux hauts fonctionnaires se rendant à l'étranger en mission officielle temporaire;
b. par les gouvernements des autres Membres, les mêmes facilités que celles reconnues aux représentants de gouvernements étrangers en mission officielle temporaire.
Article 14
Les représentants à Assemblée Consultative (Parlementaire) et leurs suppléants ne peuvent être recherchés, détenus ou poursuivis en raison des opinions ou votes émis par eux dans l'exercice de leurs fonctions.
Article 15
Pendant la durée des sessions de l'Assemblée Consultative (Parlementaire), les représentants à l'Assemblée et leurs suppléants, qu'ils soient parlementaires ou non, bénéficient:
a. sur leur territoire national, des immunités reconnues aux membres du Parlement de leurs pays;
b. sur le territoire de tout autre Etat membre, de l'exemption de toutes mesures de détention et de toute poursuite judiciaire.
L'immunité les couvre également lorsqu'ils se rendent au lieu de réunion de l'Assemblée Consultative (Parlementaire) ou en reviennent. Elle ne peut être invoquée dans le cas de flagrant délit et ne peut non plus mettre obstacle au droit de l'Assemblée de lever l'immunité d'un représentant ou d'un suppléant.

18. Ces privilèges et immunités leur sont accordés dans l'intérêt du Conseil de l'Europe et non à leur avantage personnel afin de leur permettre d'accomplir leur mission en toute indépendance et avec efficacité.

Droits et obligations

19. Les membres et les membres honoraires de l'Assemblée s'engagent à coopérer pleinement avec le groupe d'enquête, dans l'exercice de sa mission, et à tous les stades de son enquête. Ils sont tenus de communiquer toute information requise, ainsi que tout document en leur possession. Il sera dûment tenu compte des législations nationales pertinentes garantissant aux parlementaires des droits et une protection spécifiques à ce titre.

20. Les agents du Secrétariat général du Conseil de l'Europe, y compris du secrétariat de l'Assemblée, bénéficient du statut de lanceur d'alerte, conformément aux dispositions de l'Arrêté n° 1327 du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe du 10 janvier 2011 relatif à la vigilance et à la prévention en matière de fraude et de corruption[3].

21. Tout témoin entendu par le groupe d'enquête qui, sans avoir la qualité de personne relevant de l'effectif du Secrétariat Général du Conseil de l'Europe, intervient dans les activités de l'Organisation, quel que soit le lieu où elles se tiennent – notamment les stagiaires, les experts, les consultants – bénéficie de la protection reconnue par l'Arrêté n° 1327 susmentionné.

22. Les règles en matière d'accès, de détention et d'exploitation des documents du Conseil de l'Europe et de l'Assemblée parlementaire s'imposent au groupe d'enquête. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe est invité à faciliter la mission du groupe d'enquête en mettant à sa disposition les documents, quelle qu'en soit la nature, dont ce dernier estime nécessaire d'avoir connaissance. Le groupe d'enquête ne peut faire usage de documents de nature confidentielle ou restreinte qu'en relation directe avec la conduite de l'enquête dont il a la charge.

23. Dans son rapport final, le groupe d'enquête fera état de tout refus de coopération, ainsi que de tout refus de communication d'informations ou d'accès ou de transmission de tout document nécessaires à l'accomplissement de sa mission.

---

2. Les membres du groupe d'enquête étant désignés à titre personnel pour accomplir une tâche déterminée pour le compte de l'Organisation, dans le cadre d'une structure qui relève de l'Organisation et aux frais de celle-ci, étant en mission et effectuant des déplacements dans le cadre de ces fonctions, et non à titre personnel, n'étant ni des agents de l'Organisation ni des représentants des Etats dont ils ne reçoivent pas d'instruction, sont assimilés à des «représentants qui assistent à des réunions convoquées par le Conseil de l'Europe» qui «jouissent, pendant l'exercice de leurs fonctions et au cours de leurs voyages à destination ou en provenance du lieu de la réunion, des privilèges et immunités suivants:

a. Immunité d'arrestation ou de détention et de saisie de leurs bagages personnels et, en ce qui concerne les actes accomplis par eux en leur qualité officielle, y compris leurs paroles et écrits, immunité de toute juridiction;

b. Inviolabilité de tous papiers et documents;

c. Droit de faire usage de codes et de recevoir des documents ou de la correspondance par courriers ou par valises scellées;

d. Exemption pour eux-mêmes et pour leurs conjoints à l'égard de toutes mesures restrictives relatives à l'immigration, de toutes formalités d'enregistrement des étrangers, dans les pays visités ou traversés par eux dans l'exercice de leurs fonctions;

e. Mêmes facilités en ce qui concerne les restrictions monétaires ou de change que celles qui sont accordées aux membres des missions diplomatiques d'un rang comparable;

f. Mêmes immunités et facilités en ce qui concerne leurs bagages personnels que celles qui sont accordées aux membres des missions diplomatiques d'un rang comparable.»

Toutefois, ces immunités ne sont pas opposables à une arrestation ou poursuite judiciaire consécutive à un cas de flagrant délit.

Enfin, «l'immunité de juridiction en ce qui concerne les paroles ou les écrits ou les actes émanant d'eux dans l'accomplissement de leurs fonctions continuera à leur être accordée même après que le mandat de ces personnes aura pris fin».

3. Arrêté n° 1327 du 10 janvier 2011

Référence est également faite à la Recommandation du Comité des Ministres CM/Rec(2014)7 sur la protection des lanceurs d'alerte.

Moyens et conditions matérielles de fonctionnement du groupe d'enquête indépendant

24. Le Secrétaire Général de l'Assemblée parlementaire veillera à ce que le groupe d'enquête bénéficie des ressources administratives et financières nécessaires à l'exécution de sa mission, comprenant l'ensemble des frais de fonctionnement du groupe d'enquête et de son secrétariat (salaires, honoraires, défraiement journalier, prise en charge des frais de déplacement selon les règles applicables aux missions du Conseil de l'Europe, assurances).

25. Le groupe d'enquête sera assisté d'un secrétariat ayant une connaissance et une expérience du fonctionnement du Conseil de l'Europe, tout en étant indépendant de l'Assemblée parlementaire.

26. Les locaux mis à la disposition du groupe d'enquête garantissent un environnement de travail qui assure la confidentialité, la sécurité et la tranquillité.