



Doc. 14540
24 avril 2018

Suivi du rapport du Groupe d'enquête indépendant sur les allégations de corruption au sein de l'Assemblée parlementaire

Rapport¹

Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles

Rapporteuse: Mme Petra De SUTTER, Belgique, Groupe des socialistes, démocrates et verts

Résumé

Le Groupe d'enquête indépendant sur les allégations de corruption, chargé de mener une enquête approfondie sur les allégations de corruption et de promotion d'intérêts formulées à l'encontre de certains membres ou d'anciens membres de l'Assemblée parlementaire, a rendu son rapport le 22 avril 2018, aux termes de dix mois d'investigations. Le présent rapport de la Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles tire les premiers enseignements des recommandations et conclusions du Groupe d'enquête, qu'il s'agisse de recommandations visant à améliorer le cadre de fonctionnement général de l'Assemblée et à combler des lacunes dans la transparence des procédures parlementaires, ou des conclusions mettant en cause le comportement de certains membres ou anciens membres de l'Assemblée qui ont été en situation de conflits d'intérêts, et ont violé les règles déontologiques de l'Assemblée.

1. Renvoi en commission: Décision de l'Assemblée, Renvoi 4372 du 23 avril 2018.



Sommaire	Page
A. Projet de résolution	3
B. Projet de recommandation	5
C. Exposé des motifs, par Mme Petra De Sutter, rapporteure	6
1. Rappel	6
2. Recommandations et conclusions du Groupe d'enquête externe indépendant	7
2.1. Le GIAC: objet et mandat	7
2.2. Constats relatifs au fonctionnement général de l'Assemblée	8
2.3. Constats relatifs à des comportements individuels de membres de l'Assemblée	10
3. Réflexions de la commission du Règlement	11
3.1. Propositions de réponse de la commission aux recommandations relatives au fonctionnement général de l'Assemblée et à l'amélioration de son cadre d'intégrité	12
3.2. Propositions de réponse de la commission aux conclusions relatives à des actes commis par certains membres ou anciens membres de l'Assemblée en violation du cadre d'intégrité de l'Assemblée	12

A. Projet de résolution²

1. L'Assemblée parlementaire a engagé, en janvier 2017, une démarche courageuse afin de répondre aux allégations de corruption et de promotion d'intérêts formulées à l'encontre de certains membres ou d'anciens membres de l'Assemblée, et a mis en place une stratégie globale afin de promouvoir résolument les principes d'intégrité et de transparence dans son fonctionnement et de renforcer le devoir d'intégrité de ses membres. L'Assemblée rappelle à cet égard sa [Résolution 2182 \(2017\)](#) «Suivi de la [Résolution 1903 \(2012\)](#): promotion et renforcement de la transparence, de la responsabilité et de l'intégrité des membres de l'Assemblée parlementaire», qui a permis d'améliorer son cadre déontologique et notamment de renforcer la cohérence des dispositions relatives aux conflits d'intérêts.
2. Le 24 avril 2017, l'Assemblée approuvait le mandat d'un Groupe d'enquête externe indépendant sur les allégations de corruption (GIAC), chargé de mener une enquête indépendante approfondie sur les allégations de corruption et de promotion d'intérêts en vue de mettre fin à l'impunité et de rétablir la confiance dans l'Assemblée parlementaire, ses actions et ses décisions.
3. L'Assemblée a pris connaissance du rapport rendu par le Groupe d'enquête, publié le 22 avril 2018. Les allégations révélées par des organisations non gouvernementales ou des médias dans des rapports, des reportages ou des enquêtes journalistiques, jusqu'ici critiquées, contestées ou démenties, sont à présent incontestables.
4. L'Assemblée exprime ses vifs remerciements aux membres du Groupe d'enquête, Sir Nicolas Bratza, M. Jean-Louis Bruguière et M^{me} Elisabet Fura, ainsi qu'à son secrétariat, pour le concours inestimable qu'ils ont prêté à l'Assemblée dans une période critique. Elle rend hommage à leur excellent travail, accompli dans des conditions délicates, compte tenu des contraintes de temps auxquelles ils étaient soumis et du périmètre d'enquête spécifique et restreint auquel ils étaient tenus.
5. L'Assemblée considère, à cet égard, que si l'essentiel du rapport relève des allégations et faits concernant l'Azerbaïdjan, des pratiques similaires ont probablement existé dans les relations avec les autorités et délégations parlementaires d'autres États membres. L'Assemblée constate, cependant, avec satisfaction, que le rapport présenté par le Groupe d'enquête, en ce qu'il met en cause les comportements de quelques membres ou anciens membres de l'Assemblée seulement, permet d'espérer en une restauration de l'image d'intégrité de l'Assemblée et de la confiance dans ses quelque 600 autres membres. L'Assemblée bénéficie du soutien capital d'un grand nombre de parlementaires intègres et engagés que ces allégations de corruption à l'encontre de certains de leurs pairs ont injustement déconsidérés. Pour autant, le rapport révèle des pratiques que peu de parlementaires ignorent, en réalité, mais que beaucoup ont laissé prospérer depuis trop longtemps, par leur silence, leur indifférence ou leur complicité passive.
6. L'Assemblée, à la reconquête de sa crédibilité, s'est engagée à créer un environnement de tolérance zéro à l'égard de la corruption et de toute pratique laissant planer un doute sur un éventuel conflit d'intérêts; il appartient à ses membres de lui donner une réalité, sans compromis.
7. Dans le cadre de son mandat, le Groupe d'enquête était invité, non seulement à mettre au jour les conduites et pratiques contraires aux normes déontologiques de l'Assemblée, mais aussi à formuler des recommandations sur les mesures nécessaires pour remédier à toute insuffisance et lacune éventuelle dans son cadre déontologique. L'Assemblée prend note des recommandations du Groupe d'enquête concernant son mode de fonctionnement et ses procédures. Elle relève le fait que le rapport fasse état de problèmes avec la nomination des membres de la Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi) et de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, d'une part, et d'autre part, dans la nomination des rapporteurs.
8. Le rapport met en cause trois anciens membres de l'Assemblée qui «se sont livrés à des activités dont la nature relève de la corruption» et «ont gravement enfreint le Code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire». Le rapport fait également état du recours à des moyens financiers et à des activités de corruption pour influencer sur les travaux de l'Assemblée concernant l'Azerbaïdjan, et mentionne les noms d'anciens membres qui ont exercé des activités de lobbying à l'Assemblée, en violation du Code de conduite.
9. Par ailleurs, le rapport révèle un certain nombre de cas de violation de certaines dispositions du Code de conduite des rapporteurs de l'Assemblée et/ou du Code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire mettant en cause des membres ou d'anciens membres de l'Assemblée.

2. Projet de résolution adopté par la commission le 24 avril 2018.

10. De surcroît, le Groupe d'enquête a établi une liste de membres et de membres honoraires de l'Assemblée qui ont refusé de coopérer dans l'enquête.

11. L'Assemblée considère que les conclusions du Groupe d'enquête portant sur le comportement individuel des membres de l'Assemblée cités dans le rapport nécessitent une évaluation sérieuse. Elle rappelle que le Code de conduite qu'elle a révisé en octobre 2017 instaure une procédure précise et détaillée, comportant le respect du principe du contradictoire et des droits de la défense, qu'elle entend respecter dans les suites qu'il conviendra de donner à ces conclusions.

12. En réaction au rapport du Groupe d'enquête, l'Assemblée, s'agissant des recommandations et conclusions générales qu'il contient:

12.1. invite les groupes politiques de l'Assemblée à tirer les conséquences du point de vue de leurs pratiques, plus particulièrement leur positionnement et décisions s'agissant des nominations à la commission de suivi, à la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, et à la commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme, ainsi que dans les commissions ad hoc d'observation des élections, lorsqu'ils positionnent des candidatures à des fonctions de rapporteurs, ou lors des élections des bureaux des commissions et des sous-commissions;

12.2. charge la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles de procéder à une réflexion sur les changements qui s'imposent dans le Règlement et dans le cadre d'intégrité de l'Assemblée;

13. S'agissant des recommandations et conclusions ayant trait au comportement individuel de membres ou d'anciens membres, l'Assemblée:

13.1. invite les groupes politiques de l'Assemblée, ainsi que les groupes politiques dans les parlements nationaux, à tirer, chacun en ce qui le concerne, les conséquences de la mise en cause éventuelle de leurs membres;

13.2. invite les parlements nationaux des États membres, leurs délégations nationales à l'Assemblée parlementaire, ainsi que les gouvernements nationaux, à examiner le rapport du Groupe d'enquête et à prendre les mesures qui s'imposent à l'égard des cas mentionnés qui méritent toute leur attention;

13.3. charge la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles de procéder dès que possible à la mise en œuvre de la procédure prévue aux paragraphes 20 et suivants du Code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire concernant les membres cités dans le rapport, y compris ceux qui ont refusé de coopérer avec le Groupe d'enquête, étant rappelé qu'il relève de la compétence de la commission d'évaluer le degré de gravité des violations alléguées du Code de conduite pour chacun d'entre eux.

14. L'Assemblée appelle le Parlement européen et les assemblées parlementaires des autres organisations internationales, en particulier l'Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), à s'inspirer de la démarche de l'Assemblée parlementaire et à tirer parti, à leur niveau, des recommandations du Groupe d'enquête.

15. Ni les mesures prises ou à venir se rapportant à l'examen des cas individuels, ni les changements ultérieurs des dispositions réglementaires, ne doivent polariser les débats. L'Assemblée ne peut s'arrêter à mi-chemin; elle doit se réinventer: cela requiert désormais un changement profond et effectif des mentalités et des pratiques parlementaires. L'Assemblée appelle donc instamment ses membres à placer les intérêts des 825 millions de citoyens européens qu'ils représentent avant tout intérêt particulier, afin de restaurer l'Assemblée dans toute la légitimité de sa dimension politique, dans une période où le Conseil de l'Europe a besoin plus que jamais d'un organe parlementaire fort.

B. Projet de recommandation³

1. Se référant à la Résolution (2018) sur le suivi du rapport du Groupe d'enquête indépendant sur les allégations de corruption au sein de l'Assemblée parlementaire, l'Assemblée parlementaire affirme sa détermination à promouvoir un environnement de tolérance zéro à l'égard de la corruption, et à reconquérir toute sa crédibilité institutionnelle et politique au sein du Conseil de l'Europe. Elle rappelle les décisions qu'elle a prises pour faire face aux allégations de corruption et de promotion d'intérêts formulées à l'encontre de certains de ses membres ou anciens membres, et qui l'ont conduite à renforcer son cadre d'intégrité et de transparence.
2. Le 22 avril 2018, le Groupe d'enquête externe indépendant concernant les allégations de corruption (GIAC) constitué un an plus tôt à l'initiative de l'Assemblée afin de diligenter une enquête indépendante approfondie sur ces allégations de corruption et de promotion d'intérêts, a rendu son rapport.
3. Ainsi que le reconnaît le Groupe d'enquête, «[i]l faut saluer le courage avec lequel l'Assemblée parlementaire a réagi à ces allégations, affichant clairement sa détermination à ne pas tolérer la corruption dans ses rangs. Elle l'a fait non seulement en invitant le GRECO [le Groupe d'États contre la corruption] à évaluer le cadre réglementaire qui régit la conduite des membres de l'Assemblée et à recommander des améliorations de ce cadre, mais aussi en répondant à l'appel, provenant aussi bien de l'institution elle-même que de l'extérieur, à commander une enquête indépendante sur les allégations de corruption et autres formes de comportement contraires à l'éthique. Ce faisant, elle donne un exemple à d'autres institutions nationales et internationales confrontées à des difficultés de cette gravité» (rapport du Groupe d'enquête indépendant concernant les allégations de corruption au sein de l'Assemblée parlementaire, paragraphe 759).
4. L'Assemblée entend tirer pleinement les conséquences, à tous niveaux, des recommandations et conclusions du rapport du Groupe d'enquête, qu'il s'agisse de recommandations visant à améliorer son cadre de fonctionnement général et à combler des lacunes dans la transparence des procédures parlementaires, ou des conclusions mettant en cause le comportement de certains membres ou anciens membres de l'Assemblée qui ont été en situation de conflits d'intérêts, et ont violé les règles déontologiques de l'Assemblée.
5. L'Assemblée constate néanmoins que, bien que le Groupe d'enquête ne puisse apporter la preuve de l'existence d'un réseau coordonné de corruption au niveau de l'Assemblée, les manquements de certains membres et anciens membres relèvent à l'évidence de pratiques corruptives qui dépassent largement le simple cadre de l'Assemblée parlementaire et même le simple environnement parlementaire: elles n'ont pu exister, et pourraient persister encore, que par l'implication directe, le soutien actif, ou à tout le moins la coupable abstention, de gouvernements d'États membres du Conseil de l'Europe. L'Assemblée déplore de tels comportements et elle les invite à prendre les mesures nécessaires.
6. En conséquence, l'Assemblée invite le Comité des Ministres à prendre la mesure des démarches initiées par l'Assemblée depuis janvier 2017 et à la soutenir dans ses efforts. «Le combat contre la corruption ne doit pas être seulement celui de l'Assemblée», comme le préconise le Groupe d'enquête.

3. Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 24 avril 2018.

C. Exposé des motifs, par M^{me} Petra De Sutter, rapporteure

1. Le 23 avril 2018, l'Assemblée parlementaire a décidé de tenir un débat selon la procédure d'urgence sur le suivi du rapport du Groupe d'enquête indépendant concernant les allégations de corruption au sein de l'Assemblée parlementaire, qui a été rendu public la veille au soir, aux termes de dix mois d'investigations, et de saisir la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles pour rapport. Lors de sa réunion du 24 avril 2018, la commission m'a désignée rapporteure et a tenu un premier échange de vues approfondi.

1. Rappel

2. Au cours de la partie de session de janvier 2017, la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles décidait de réagir aux allégations de corruption et de promotion d'intérêts portées à l'encontre de membres ou d'anciens membres de l'Assemblée, révélées par un certain nombre d'organisations internationales non gouvernementales (ONG) et largement relayées dans les médias européens, notamment dans le cadre de «l'affaire Volonté». Ces allégations ont mis en exergue les lacunes des procédures et mécanismes déontologiques en vigueur alors à l'Assemblée. Ces ONG ainsi que plusieurs délégations parlementaires – suisse, luxembourgeoise, belge, néerlandaise, française, allemande, et huit délégations baltes et nordiques – les groupes PPE/DC et SOC, et un nombre conséquent de membres (une déclaration écrite signée par 64 membres a été déposée sur «l'intégrité de l'Assemblée parlementaire») se sont exprimés pour faire part de leur extrême préoccupation quant à l'impact que pourraient avoir ces allégations de corruption sur l'image, la réputation et la crédibilité de l'Assemblée et demander que l'Assemblée diligente une enquête pour faire la lumière sur ces allégations.

3. Le 26 janvier 2017, répondant à ces diverses interpellations, la commission du Règlement adoptait à l'unanimité une déclaration officielle sur les allégations de corruption et de promotion d'intérêts formulées à l'encontre de certains membres ou anciens membres de l'Assemblée, afin de rappeler son engagement à promouvoir les principes d'intégrité et de transparence dans le fonctionnement de l'Assemblée parlementaire et sa disponibilité à mettre en œuvre, avec détermination, tous les moyens de nature à répondre utilement aux allégations de corruption.

4. Le 27 janvier 2017, le Bureau de l'Assemblée prenait note de la déclaration de la commission du Règlement et soutenait, à l'unanimité, une démarche globale, en trois points, prônée par la commission pour faire face à la situation:

- la constitution d'un Groupe d'enquête externe indépendant (ci-après «GIAC»), chargé d'évaluer le fonctionnement de l'Assemblée et de faire toute la lumière sur les pratiques occultes qui favorisent la corruption, seule mesure susceptible de mettre fin à l'impunité de certains agissements et de restaurer la confiance dans l'Assemblée, dans ses actions et ses décisions;
- une invitation au Groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe (GRECO) à conseiller l'Assemblée dans la mise en place d'un cadre d'intégrité solide et cohérent;
- la révision du Code de conduite des membres de l'Assemblée, afin de mettre en place de nouvelles règles de conduite et d'obligations déclaratives qui permettent de prévenir toute corruption au sein de l'Assemblée, y compris la révision du mécanisme de supervision des principes et des règles déontologiques qui s'imposent à ses membres.

5. Le 10 octobre 2017, l'Assemblée adoptait la [Résolution 2182 \(2017\)](#) «Suivi de la [Résolution 1903 \(2012\)](#): promotion et renforcement de la transparence, de la responsabilité et de l'intégrité des membres de l'Assemblée parlementaire»⁴, qui a permis de:

- renforcer le devoir d'intégrité, de responsabilité et de transparence de ses membres;
- renforcer la cohérence des dispositions relatives aux conflits d'intérêts;
- doter l'Assemblée d'un cadre cohérent pour renforcer la transparence dans les relations avec les acteurs extra-institutionnels et prévenir toute influence indue des intérêts publics ou privés sur l'exercice indépendant, impartial et objectif du mandat parlementaire à l'Assemblée.

4. Voir le rapport de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, [Doc. 14407](#) (rapporteur: M. Ian Liddell-Grainger, Royaume-Uni, CE).

6. Les membres sont désormais invités à s'engager à ne pas promettre, donner, solliciter ou accepter d'honoraires, d'indemnisation ou de gratification dans l'exercice de leurs fonctions et devront déposer une déclaration d'intérêts à l'ouverture de chaque session annuelle. Afin d'accroître la transparence, ces déclarations d'intérêts seront publiées en ligne. Des mesures visant à accroître la transparence dans les relations avec les acteurs extra-institutionnels lors des sessions et réunions de l'Assemblée ainsi que des restrictions plus rigoureuses sur les lobbyistes, y compris des règles plus strictes sur l'accès et la circulation dans les locaux du Conseil de l'Europe, seront introduites. Enfin, des mesures garantiront que les anciens membres qui effectuent des consultations rémunérées ne bénéficient d'aucun privilège particulier.

7. Un nouveau mécanisme de supervision, établi dans le Code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire, permet désormais une ouverture plus rapide d'enquêtes sur des allégations de violation des règles déontologiques par ses membres, y compris lorsque ces violations sont révélées par des sources extérieures, ainsi qu'un examen impartial de ces allégations de violations. La commission du Règlement peut également s'autosaisir.

8. Le système de sanctions a également été revu et la liste des sanctions potentielles étendue. En cas de violation grave ou répétée des règles de conduite par un membre, la commission du Règlement peut prendre une ou plusieurs mesures, allant de la privation temporaire du droit de parole, d'être nommé rapporteur ou de participer à une commission ad hoc d'observation des élections, se porter candidat à la présidence de l'Assemblée ou à la présidence ou à la vice-présidence d'une commission ou d'une sous-commission.

9. Cette révision du Code de conduite des membres de l'Assemblée tient compte des recommandations du GRECO, qui a effectué une expertise approfondie du cadre d'intégrité et de l'ensemble des règles et mécanismes relatifs à la déontologie des membres de l'Assemblée⁵.

10. Enfin, on rappellera également que l'Assemblée, en adoptant la [Résolution 2169 \(2017\)](#), en juin 2017 sur la reconnaissance et la mise en œuvre du principe de responsabilité à l'Assemblée parlementaire, avait rappelé que «[l]es membres de l'Assemblée parlementaire sont tenus d'agir dans le plus grand respect des devoirs et des obligations qui leur incombent, telles qu'elles figurent notamment à l'article 6.2.b (déclaration d'adhésion aux objectifs et principes fondamentaux du Conseil de l'Europe), à l'article 13 (déontologie des membres) et à l'article 22 (discipline) du Règlement, ainsi que dans le Code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire», soulignant que «dans une démocratie représentative, les exigences de transparence, d'intégrité, de responsabilité, de primauté de l'intérêt public et de confiance, ainsi que l'obligation de rendre des comptes fondent le contrat qui lie l'élu aux citoyens, l'Assemblée entend rappeler l'importance du principe de responsabilité qui lie ceux de ses membres qui sont élus à certaines fonctions à leurs mandants. Sans le respect de cet engagement de responsabilité, qui comprend un devoir de transparence et une obligation de rendre compte, il ne saurait y avoir de confiance de l'Assemblée dans ses élus. Représenter une institution, c'est aussi la respecter, avec intégrité et honnêteté.

2. Recommandations et conclusions du Groupe d'enquête externe indépendant

2.1. Le GIAC: objet et mandat

11. Le 24 avril 2017, l'Assemblée approuvait le mandat d'un Groupe d'enquête externe indépendant sur les allégations de corruption (GIAC), chargé de mener une enquête indépendante approfondie sur les allégations de corruption et de promotion d'intérêts en vue de mettre fin à l'impunité et de rétablir la confiance dans l'Assemblée parlementaire, ses actions et ses décisions. Le 29 mai 2017, le Bureau désignait les trois membres du groupe d'enquête:

- Sir Nicolas Bratza (Royaume-Uni), ancien juge et ancien Président de la Cour européenne des droits de l'homme;
- Jean-Louis Bruguière (France), ancien magistrat en charge d'enquêtes en particulier dans des affaires liées au terrorisme, expert auprès d'organisations internationales et d'États pour la lutte contre le terrorisme;
- Elisabet Fura (Suède), ancienne juge à la Cour européenne des droits de l'homme et ancienne Ombudsman parlementaire en chef de Suède, conseillère juridique.

5. Rapport d'expertise intitulé «Évaluation de la déontologie des membres de l'Assemblée parlementaire», adopté par le GRECO le 19 juin 2017, <https://rm.coe.int/evaluation-de-la-deontologie-des-membres-de-l-assemblee-parlementaire-/1680728009>.

Le GIAC est entré en fonction le 26 juin 2017.

12. Le Groupe d'enquête a pour mission de procéder à une enquête indépendante approfondie concernant les allégations de corruption et de promotion d'intérêts formulées à l'encontre de certains membres ou anciens membres de l'Assemblée et qu'il examinera le fonctionnement concret de l'Assemblée dans ses différentes activités (notamment, mais pas uniquement, les parties de session, les réunions des commissions et sous-commissions, les missions des rapporteurs, les missions d'observation des élections et la participation à différents événements) et ses mécanismes de prise de décision.

13. À la lumière de ces constats, il a été demandé au Groupe d'enquête:

- de vérifier si, sous une forme ou une autre, la conduite individuelle de membres de l'Assemblée ou d'anciens membres de l'Assemblée n'a pas respecté les dispositions du Code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire et autres textes déontologiques pertinents;
- d'identifier toutes pratiques contraires à la déontologie de l'Assemblée et de déterminer l'ampleur de ces pratiques;
- de déterminer s'il existe des preuves suffisantes pour prendre des mesures à l'encontre de membres ou d'anciens membres de l'Assemblée, conformément aux articles 19 et 20 du Code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire;
- de formuler des recommandations sur les mesures à mettre en œuvre pour remédier aux déficiences et combler les lacunes du cadre de déontologie de l'Assemblée.

Le Groupe d'enquête n'a pas de compétence juridictionnelle.

14. Le rapport du GIAC a été publié sur le site internet de l'Assemblée le dimanche 22 avril au soir. Il a été adressé, par courrier du Président de l'Assemblée parlementaire, aux présidents des parlements nationaux des États membres.

2.2. Constats relatifs au fonctionnement général de l'Assemblée

15. De son analyse du fonctionnement général de l'Assemblée, le Groupe d'enquête a tiré un certain nombre de conclusions et formulé des recommandations très précises sur les mesures à mettre en œuvre pour rectifier les dysfonctionnements identifiés et combler les lacunes constatées dans le cadre de déontologie de l'Assemblée.

16. En premier lieu, le Groupe d'enquête appelle l'Assemblée à «envisager la *mise en œuvre de toutes les recommandations du GRECO* qui ne sont pas pleinement ou partiellement couvertes par le nouveau cadre déontologique», à savoir:

- la nécessité de mieux harmoniser les divers codes et lignes directrices régissant la conduite des membres de l'Assemblée;
- de définir plus clairement les sanctions applicables en cas d'infractions au Code de conduite, en particulier en précisant le sens des concepts «d'infraction mineure» au Code de conduite et de «violation grave» du Code de conduite et en fournissant des indications sur les cas qui relèvent d'un constat «d'infraction mineure» par un parlementaire ou d'une sanction pour «violation grave»;
- de compléter les règles existantes sur l'immunité par une série de critères clairs et objectifs;
- d'instituer des mécanismes de réception et de traitement des informations relatives à des allégations de corruption et de fraude.

17. En second lieu, s'agissant de la *transparence dans les travaux et les processus décisionnels*, le GIAC a constaté que la défaillance majeure réside dans la manière dont les décisions de nomination aux différentes fonctions sont prises. Sont en particulier visés le manque de transparence des procédures régissant ces nominations et leur réglementation insuffisante, qui posent particulièrement problème dans le cas des nominations des membres de la commission de suivi et de la commission du Règlement, ainsi que pour les nominations de rapporteurs en général. Le même problème de manque de transparence et d'absence de sauvegardes contre les abus a été constaté en ce qui concerne les procédures de vote en commission, ce qui peut avoir une incidence sur les résultats des scrutins et ouvrir la voie à l'exercice d'influences abusives. En conséquence, le Groupe d'enquête invite l'Assemblée:

- à instituer des mécanismes qui garantiront la transparence et la validité des processus décisionnels pour les nominations aux commissions et divers autres organes de l'Assemblée, notamment à la commission de suivi et à la commission du Règlement;

- à veiller à ce que des procédures transparentes et suffisamment réglementées soient mises en place pour la nomination des rapporteurs;
- à clarifier les principes relatifs à la notion de «conflit d'intérêts» des rapporteurs;
- à insister sur l'obligation des rapporteurs d'effectuer les déclarations nécessaires attestant l'absence de conflits d'intérêts, et à veiller à ce qu'une approche ferme et cohérente soit appliquée pour contrôler le respect de ces déclarations, au moment où la déclaration est faite ainsi qu'à tout moment pendant la durée du mandat d'un rapporteur. Il convient, en particulier, de mettre en place des procédures permettant d'enquêter sur des allégations crédibles de conflit d'intérêts de la part d'un rapporteur ou d'autres formes de conduite inappropriée ou de violation des règles déontologiques et, le cas échéant, de prendre des sanctions;
- à envisager l'introduction d'un système de vote pleinement transparent en commission, sur le modèle de celui utilisé lors des séances plénières de l'Assemblée, tout en veillant à ce que des protections adaptées contre les abus soient mises en place;
- à mettre en place les procédures nécessaires pour permettre l'identification claire des personnes qui ont le droit de vote en commission et empêcher les tentatives délibérées de fausser le vote, toute tentative de fausser un vote devant faire l'objet d'une enquête et donner lieu aux sanctions qui s'imposent;
- à prendre des mesures pour garantir qu'aucune pression, y compris de la part de gouvernements, ne s'exerce sur le vote libre et indépendant des parlementaires.

18. S'agissant de la *conduite des parlementaires dans le cadre des missions* entreprises au nom de l'Assemblée, le Groupe d'enquête préconise de mettre en place des règles et des procédures claires qui soient portées à la connaissance de tout parlementaire participant à de telles missions. Ces procédures devraient régir en particulier les points suivants:

- la participation à des réunions (notamment les protocoles de compte rendu en cas de rencontres en privé avec les autorités);
- le respect du programme de visite établi;
- la conduite à tenir lorsque l'hospitalité est offerte par les autorités locales;
- les rôles respectifs du Secrétariat de l'Assemblée et des parlementaires dans les mécanismes de compte rendu de mission.

La violation des procédures régissant la bonne conduite à tenir dans le cadre de missions devrait faire l'objet d'une enquête et donner lieu aux sanctions qui s'imposent.

19. S'agissant des *missions d'observation électorale* de l'Assemblée, le Groupe d'enquête propose de renforcer les Lignes directrices pour l'observation des élections et de les inclure dans le cadre de déontologie. Il souligne en outre que:

- l'Assemblée devrait par principe s'abstenir de dépêcher une mission d'observation électorale sur le terrain lorsque le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) décide, pour des raisons valables, de ne pas déployer ses propres équipes d'observateurs;
- pour les mêmes raisons, les chefs des missions d'observation électorale de l'Assemblée devraient s'efforcer à tout prix de parvenir à une position commune avec le BIDDH et les autres membres de la Mission internationale d'observation des élections dans toutes les déclarations faites sur l'observation des élections.

20. S'agissant des *cadeaux et différentes formes d'avantages*, le Groupe d'enquête «n'a pas constaté que les cadeaux offerts et les avantages consentis aient joué un rôle important dans les activités de l'Assemblée concernant l'Azerbaïdjan, ni qu'il soit avéré qu'ils aient eu une incidence sur l'exigence de neutralité dans le travail des membres de l'Assemblée, en particulier dans celui des rapporteurs». Néanmoins, le Groupe d'enquête «a constaté avec préoccupation que seul un petit nombre de déclarations de cadeaux ont été faites jusqu'à présent à l'Assemblée», et que, en vertu du principe de transparence, il était «nécessaire que les parlementaires observent rigoureusement les règles de déclaration de cadeaux et d'intérêts telles qu'elles sont envisagées dans le cadre déontologique applicable à l'Assemblée».

2.3. Constats relatifs à des comportements individuels de membres de l'Assemblée

21. Le Groupe d'enquête «a établi les faits concernant les deux formes principales d'utilisation de moyens financiers pour influencer sur les travaux de l'Assemblée parlementaire concernant l'Azerbaïdjan. La première concernait les activités de lobbying exercées par un certain nombre d'anciens membres de l'Assemblée, la seconde l'utilisation d'argent et d'autres moyens de corruption pour influencer sur diverses activités qui étaient perçues comme étant directement ou indirectement en faveur de l'Azerbaïdjan». Pour ce qui est de l'exercice des activités de lobbying à l'Assemblée, le Groupe d'enquête a conclu qu'un certain nombre d'anciens parlementaires de l'Assemblée qui s'étaient livrés à ces activités avaient agi de manière contraire au Code de conduite de l'Assemblée. En ce qui concerne les activités corruptrices en faveur de l'Azerbaïdjan, le Groupe d'enquête a conclu qu'il y avait de forts soupçons que certains membres actuels et anciens membres de l'Assemblée se soient livrés à des activités de cette nature.

22. Le Groupe d'enquête a constaté que les membres et anciens membres suivants de l'Assemblée avaient violé certaines dispositions du Code de conduite des rapporteurs de l'Assemblée et/ou du Code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire (paragraphe 748, 749, 750 et 752 du rapport), à savoir:

- s'agissant des *membres en fonction* à l'Assemblée parlementaire (par ordre alphabétique):
 - M. Pedro Agramunt (Espagne, PPE/DC)
 - M. Cezar Florin Preda (Roumanie, PPE/DC)
 - M. Stefan Schennach (Autriche, SOC)
 - M. Samad Seyidov (Azerbaïdjan, CE)
 - M. Jordi Xuclà (Espagne, ADLE)
- s'agissant des *anciens membres* de l'Assemblée parlementaire (par ordre alphabétique):
 - M. Agustín Conde
 - M. Alain Destexhe
 - M. Tadeusz Iwinski
 - Mme Karin Strenz
 - M. Robert Walter.

23. Concernant le recours à des moyens financiers et à des activités de corruption pour influencer sur les travaux de l'Assemblée concernant l'Azerbaïdjan, le Groupe d'enquête a constaté que les anciens membres suivants de l'Assemblée ont exercé des activités de lobbying à l'Assemblée, en violation du Code de conduite de l'Assemblée parlementaire:

- M. Eduard Lintner
- M. Stef Goris
- M. Jaakko Laakso
- M^{me} Karin S. Woldseth
- M. Göran Lindblad

Et il conclut en outre que: «Il y a de sérieuses raisons de croire que M. Luca Volontè, M. Elkhan Suleymanov et M. Muslum Mammadov se sont livrés à des activités dont la nature relève de la corruption et que M. Volontè et M. Suleymanov ont gravement enfreint le paragraphe 12 du Code de conduite de l'Assemblée parlementaire. Il y a de forts soupçons que M. Pedro Agramunt a été associé à des activités dont la nature relève de la corruption.» (paragraphe 756).

24. Enfin, le Groupe d'enquête a établi la liste des membres et membres honoraires de l'Assemblée ayant été convoqués mais qui ne se sont pas présentés devant le Groupe d'enquête ou ont refusé de le faire:

- s'agissant des *membres en fonction* à l'Assemblée:
 - M. Pedro Agramunt (Espagne, PPE/DC)

- M. Cezar Florin Preda (Roumanie, PPE/DC)
- s'agissant des *anciens membres* de l'Assemblée
 - M. Elkhan Suleymanov
 - M. Muslum Mammadov
 - M. Luca Volontè
 - M. Andeas Gross
 - M. Michael Hancock.

Des anciens membres de l'Assemblée, convoqués, ont refusé de se présenter devant le Groupe d'enquête, mais ont adressé des déclarations écrites:

- M. Agustín Conde
- M. Eduard Lintner
- M^{me} Karin Strenz
- M^{me} Karin Woldseth.

Enfin, d'autres membres ou anciens membres, sans avoir été convoqués, n'ont pas répondu aux demandes de déclaration qui leur ont été adressées par le Groupe d'enquête:

- s'agissant des *membres en fonction* à l'Assemblée:
 - M. Tiny Kox (Pays-Bas, GUE)
 - M^{me} Ria Oomen-Ruijten (Pays-Bas, PPE/DC)
 - M. Ondřej Benešik (République tchèque, PPE/DC)
- s'agissant des *anciens membres* de l'Assemblée:
 - M^{me} Gultakin Hajibayli
 - M. Zmago Jelinčič Plemeniti
 - M. Jaakko Laakso.

3. Réflexions de la commission du Règlement

25. Lors de sa réunion du 22 avril 2018, le Bureau de l'Assemblée a pris connaissance du rapport du Groupe d'enquête et, en réponse à ce rapport, a décidé:

- d'inviter les membres de l'Assemblée, actuels et anciens, dont le comportement a été jugé par le Groupe d'enquête contraire à l'éthique ou en violation du Code de conduite de l'Assemblée, ou qui ont refusé de coopérer avec le Groupe d'enquête, à suspendre toutes leurs activités au sein de l'Assemblée avec effet immédiat;
- inviter la commission du Règlement à envisager d'autres actions possibles;
- inviter la commission du Règlement à assurer le suivi approprié aux recommandations pour le cadre déontologique de l'Assemblée formulées dans le rapport.

26. Lors de sa réunion précédente, le 15 mars 2018, le Bureau avait décidé, comme mesure préliminaire, «d'inviter les membres de l'Assemblée dont le comportement a été jugé par le Groupe d'enquête contraire à l'éthique ou en violation du Code de conduite de l'Assemblée, ou qui ont refusé de coopérer avec le Groupe d'enquête, à suspendre toutes leurs activités au sein de l'Assemblée avec effet immédiat».

27. Dans le cadre des mesures de suivi du rapport du Groupe d'enquête, il est primordial que la commission du Règlement définisse en premier lieu son cadre d'action. A cette fin, il convient de distinguer, d'une part, les recommandations du Groupe d'enquête relatives au fonctionnement de l'Assemblée, aux procédures en usage, au mécanisme décisionnel et, d'une manière générale, à son cadre d'intégrité (voir chapitre 2.2 ci-dessus), et, d'autre part, les conclusions qui mettent en cause, sur un plan individuel, les actes de certains membres ou anciens membres de l'Assemblée ayant violé les principes et règles déontologiques de l'Assemblée (voir chapitre 2.3 ci-dessus).

3.1. Propositions de réponse de la commission aux recommandations relatives au fonctionnement général de l'Assemblée et à l'amélioration de son cadre d'intégrité

28. Le rapport du Groupe d'enquête reconnaît les efforts de l'Assemblée pour renforcer son cadre d'intégrité et comporte en conséquence une évaluation plutôt positive. Certaines des recommandations formulées – élaboration de critères sur les immunités, renforcement des lignes directrices sur l'observation des élections – sont en cours de réflexion à l'Assemblée. D'autres recommandations relèvent davantage d'une clarification de certaines dispositions réglementaires existantes (notion de «conflits d'intérêts» des rapporteurs; contrôle des déclarations d'intérêts des rapporteurs; évaluation du degré de gravité d'une violation des principes et règles déontologiques), d'une mise en œuvre «logistique» des mesures d'intégrité (réception et traitement des informations relatives à des allégations de corruption; rédaction de lignes directrices sur la conduite des missions) mais elles ne nécessitent en aucun cas de modifier le Règlement.

29. En revanche, la commission du Règlement devra poursuivre sa réflexion, le cas échéant dans le cadre du rapport en cours sur les «Modifications de diverses dispositions réglementaires» sur un certain nombre de recommandations du Groupe d'enquête, et en particulier:

- les procédures régissant les nominations des membres de la commission de suivi et de la commission du Règlement;
- les procédures de nominations des rapporteurs;
- les procédures de vote en commission;

réflexion susceptible d'aboutir à une modification des procédures en vigueur.

30. Par ailleurs, la commission considère qu'il faut renforcer le cadre de prévention de la corruption et des fraudes, et réfléchir à une meilleure protection des lanceurs d'alerte dans ce contexte. Il convient de rappeler à cet égard que, au sein du Conseil de l'Europe, bénéficient du statut de lanceur d'alerte, non seulement les agents du Secrétariat général du Conseil de l'Europe, y compris du secrétariat de l'Assemblée, mais également «toute personne 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, mais non exclusivement, les juges de la Cour européenne des droits de l'homme, le Commissaire aux droits de l'homme, les membres de l'Assemblée parlementaire et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, les membres des représentations permanentes, les stagiaires, les experts, les consultants et les employés de sociétés extérieures», ce 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 corruption⁶. Cet Arrêté n° 1327 exige des agents et personnes susmentionnées qu'ils signalent les faits présumés de fraude ou de corruption.

3.2. Propositions de réponse de la commission aux conclusions relatives à des actes commis par certains membres ou anciens membres de l'Assemblée en violation du cadre d'intégrité de l'Assemblée

31. La commission du Règlement a été invitée par le Bureau à envisager «d'autres actions possibles» à l'égard des membres de l'Assemblée dont le comportement a été jugé par le Groupe d'enquête contraire à l'éthique ou en violation du Code de conduite de l'Assemblée, ou qui ont refusé de coopérer avec le Groupe d'enquête.

32. Il convient de rappeler que, lorsqu'elle a révisé le Code de conduite des membres de l'Assemblée, en octobre 2017, l'Assemblée s'est dotée d'un mécanisme de contrôle de la mise en œuvre du Code de conduite, qui permette un examen diligent et impartial des allégations de violations des principes et règles déontologiques, offrant aux membres de l'Assemblée mis en cause les garanties procédurales nécessaires, à savoir:

- une procédure contradictoire (permettre à la personne mise en cause de connaître et de commenter les observations présentées ou les preuves produites, à tous les stades);
- l'égalité des armes (fournir à chaque partie une possibilité raisonnable de faire entendre sa cause dans des conditions qui ne la placent pas dans une situation de net désavantage par rapport à l'autre partie).

6. [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.

33. Il est donc proposé de mettre en œuvre cette procédure sans attendre, la commission étant compétente pour lancer une enquête de son propre chef (paragraphe 20 du Code de conduite), étant rappelé que certains des membres de l'Assemblée concernés ont d'ores et déjà suspendu leurs activités, ainsi que le Bureau l'a souhaité, dans l'attente d'une décision de la commission du Règlement.

34. Conformément au paragraphe 21 du Code de conduite, la commission pourrait examiner les cas des membres en fonction à l'Assemblée qui:

- ont violé certaines dispositions du Code de conduite des rapporteurs de l'Assemblée et/ou du Code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire, à savoir M. Pedro Agramunt, M. Cezar Florin Preda, M. Stefan Schennach, M. Samad Seyidov et M. Jordi Xuclà;
- ont manqué au devoir de coopération avec le Groupe d'enquête en ne déférant pas à la convocation qui leur a été adressée⁷, à savoir M. Pedro Agramunt et M. Cezar Florin Preda.

35. S'agissant des *anciens membres de l'Assemblée*, il conviendra d'appliquer les mesures de sanction prévues au paragraphe 16 du Code de conduite des membres de l'Assemblée («Les anciens membres de l'Assemblée parlementaire qui s'engagent dans la représentation et la défense des intérêts d'une autre personne ou entité devant l'Assemblée parlementaire ne peuvent, pendant toute la période où ils exercent cette activité, jouir des prérogatives liées au statut de membre associé ou de président honoraire de l'Assemblée parlementaire, en ce qui concerne la diffusion des documents et **l'accès aux bâtiments et aux salles de réunion**»).

36. En conséquence, la commission doit examiner le cas des anciens membres suivants (par ordre alphabétique), et déterminer s'ils ont violé les dispositions du paragraphe 16 du Code de conduite: M. Agustín Conde, M. Alain Destexhe, M. Stef Goris, M. Michael Hancock, M. Tadeusz Iwinski, M. Jaakko Laakso, M. Goran Lindblad, M. Eduard Lintner, M. Muslum Mammadov, M^{me} Karin Strenz, M. Elkhan Suleymanov, M. Luca Volontè, M. Robert Walter et M^{me} Karin Woldseth. Si tel est le cas, ils ne pourront plus accéder aux bâtiments du Conseil de l'Europe.

37. Pour ceux d'entre eux qui sont titulaires de l'honorariat à l'Assemblée, à savoir M. Agustin Conde, M. Stef Goris, M. Michael Hancock, M. Jaakko Laakso, M. Goran Lindblad, M. Eduard Lintner, M. Luca Volontè, M. Robert Walter et M^{me} Karin Woldseth, il conviendra de vérifier, à la lumière des déclarations sur l'honneur qu'ils ont fait parvenir au secrétariat de l'Assemblée, si le paragraphe 3 du Règlement spécial sur l'honorariat à l'Assemblée parlementaire devra s'appliquer («Au moment de l'attribution du titre d'associé honoraire, l'ancien membre de l'Assemblée signe une déclaration sur l'honneur attestant qu'il n'est pas engagé dans la représentation et la défense des intérêts d'une personne ou entité tierce devant l'Assemblée. **Le titre d'associé honoraire lui sera retiré** s'il a omis de déclarer un intérêt pertinent ou fait une fausse déclaration»). Les décisions les concernant seront prises ultérieurement, en temps utile.

7. Aux termes du paragraphe 19 du mandat du Groupe d'enquête, «[I]es 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».