



Doc. 15402

15 novembre 2021

Révision du Code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire: pour y introduire l'interdiction explicite du sexisme, du harcèlement sexuel, de la violence sexuelle et de comportements sexuels abusifs

Rapport¹

Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles

Rapporteuse: Mme Thorhildur Sunna ÆVARSDÓTTIR, Islande, Groupe des socialistes, démocrates et verts

Résumé

Ce rapport fait des propositions concrètes pour introduire de manière plus approfondie l'interdiction explicite de toute forme de sexisme, de harcèlement et de violence et d'inconduite sexuelles à l'Assemblée en modifiant son Règlement, ainsi que l'obligation de prendre en compte la procédure anti-harcèlement existante ou future du Conseil de l'Europe et de coopérer avec les mécanismes pertinents.

Le rapport invite également les parlements des Etats membres et observateurs, ainsi que les partenaires pour la démocratie, à rédiger ou réviser les codes de conduite de leurs membres en vue d'énoncer l'interdiction explicite des discours sexistes, des actes sexistes et du harcèlement sexuel et d'introduire des sanctions en cas de violation de cette obligation, ainsi qu'à mettre en place des mécanismes de plainte pour prévenir et sanctionner toute forme de harcèlement, de violence sexuelle et d'inconduite.

1. Renvoi en commission: [Doc.14810](#), Référence 4449 du 12 avril 2019.



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Exposé des motifs par Mme Thorhildur Sunna Ævarsdóttir, rapporteure	5
1. Introduction	5
2. Le cadre déontologique réglementaire actuel	6
2.1. Mécanisme prévu par le Code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire	6
2.2. Mécanisme du Conseil de l'Europe visant à prévenir et combattre le sexisme, le harcèlement, la violence sexuelle et les comportements sexuels abusifs au sein de l'Organisation	6
3. Compléter la réglementation éthique de l'Assemblée et développer son mécanisme de plainte	8
3.1. Principes généraux	8
3.2. Mécanismes mis en place dans d'autres organisations internationales et dans des parlements nationaux	9
3.3. Révision du Code de conduite de l'Assemblée	12

A. Projet de résolution²

1. L'Assemblée parlementaire rappelle sa [Résolution 2274 \(2019\)](#) «Pour des parlements sans sexisme ni harcèlement sexuel», qui constate que la violence fondée sur le genre affecte la vie des femmes dans tous les domaines, le monde politique n'y faisant pas exception. De plus, dans sa [Résolution 2394 \(2021\)](#) «Représentation des femmes et des hommes à l'Assemblée parlementaire», l'Assemblée souligne que les progrès vers l'égalité de genre au sein des structures parlementaires seront entravés si une attention insuffisante est accordée à la nécessité d'y éliminer le sexisme et le harcèlement sexuel. Elle rappelle également que la Stratégie du Conseil de l'Europe pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2018-2023 définit les priorités en la matière, énoncées en six objectifs stratégiques, et indique que le but général de l'Organisation dans ce domaine est de parvenir à la réalisation effective de l'égalité entre les femmes et les hommes.
2. En outre, dans sa [Résolution 2290 \(2019\)](#) «Vers un agenda politique ambitieux du Conseil de l'Europe pour l'égalité de genre», l'Assemblée appelait les États membres et observateurs du Conseil de l'Europe à signer, à ratifier et à mettre effectivement en œuvre la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210, «Convention d'Istanbul») et à tenir dûment compte des recommandations émises dans les rapports d'évaluation concernant leur pays, à mettre ces recommandations en œuvre et à veiller à la participation de leur parlement à ce processus.
3. Il est essentiel de sensibiliser l'opinion publique au sexisme et à la violence dont les femmes sont l'objet en politique. L'Assemblée rappelle à cet égard qu'elle a lancé l'initiative #PasDansMonParlement pour lutter contre le sexisme, le harcèlement et la violence à l'égard des femmes dans les parlements.
4. L'Assemblée réaffirme sa détermination à promouvoir une politique de lutte contre la discrimination en créant des structures *sui generis* comme le Réseau parlementaire pour le droit des femmes de vivre sans violence, qui s'est donné pour mission de mener une action de sensibilisation sur la question de la violence fondée sur le genre. Ce réseau a joué un rôle important pour que la Convention d'Istanbul entre en vigueur en œuvrant en faveur de sa ratification dans les parlements nationaux. La Rapporteuse générale de l'Assemblée sur la violence à l'égard des femmes contribue également à sensibiliser au problème de la violence à l'égard des femmes, suit les développements dans les États membres du Conseil de l'Europe et promeut la Convention d'Istanbul.
5. L'Assemblée se félicite de la publication en 2019, par l'Union interparlementaire (UIP) à l'occasion de la Journée internationale pour l'élimination de la violence à l'égard des femmes, d'un ensemble complet de lignes directrices visant à lutter contre le harcèlement sexuel et la violence à l'égard des femmes dans les parlements. Elle relève en outre plusieurs des principes essentiels proposés dans ces lignes directrices, en vertu desquels tout mécanisme de traitement des plaintes pour harcèlement doit être confidentiel, à l'écoute des plaignants, équitable pour toutes les parties, basé sur une enquête minutieuse, impartiale et indépendante, et rapide. Le dispositif et la procédure de l'Assemblée en la matière devraient aussi suivre ces principes fondamentaux.
6. L'Assemblée rappelle que le sexisme, le harcèlement et les violences dans les parlements portent atteinte à la dignité humaine des femmes et constituent un obstacle à leur participation effective à la vie politique ou publique. Elle souligne que la représentation politique est l'une des grandes priorités du programme pour l'égalité entre les femmes et les hommes et fait en outre observer que toute forme de sexisme, de harcèlement et de violence dans les parlements nuit à la réputation et à l'image des parlementaires et des parlements en tant qu'institutions. L'Assemblée rappelle, à cet égard, sa [Résolution 2274 \(2019\)](#) et l'appel lancé aux parlements des États membres et observateurs, ainsi qu'aux partenaires pour la démocratie, pour, en particulier, rédiger ou réviser les codes de conduite de leurs membres en vue d'énoncer l'interdiction explicite des discours sexistes, des actes sexistes et du harcèlement sexuel et d'introduire des sanctions en cas de violation de cette obligation, ainsi que pour mettre en place des mécanismes de plaintes pour prévenir et sanctionner le harcèlement sexuel, la violence sexuelle et les comportements sexuels abusifs.
7. Pour sa part, l'Assemblée constate que dans sa version actuelle du Code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire, les comportements déplacés, qui seraient qualifiés aujourd'hui de sexisme, de harcèlement, de violence sexuelle ou de comportement sexuel abusif, sont couverts en vertu des principes

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 2 novembre 2021.

généraux protégeant la dignité humaine. Les réalités actuelles exigent cependant que les codes de conduite traitent expressément de ces types de comportement et l'Assemblée se doit d'être à l'avant-garde en la matière et de servir de modèle et de référence pour les parlements nationaux.

8. En adoptant la [Résolution 2274 \(2019\)](#), l'Assemblée a clairement manifesté son intention d'édicter des normes visant à prévenir et à combattre toute forme de sexisme, de harcèlement, de violence sexuelle et de comportement sexuel abusif, non seulement à l'intention des États membres, mais aussi dans ses activités et son fonctionnement propres. En conséquence, conformément à cette résolution, l'Assemblée décide:

8.1. de modifier le paragraphe 5.1 du Code de conduite des membres de l'Assemblée comme suit:

«5. Dans l'exercice de leur mandat en tant que membres de l'Assemblée parlementaire, les membres:

*5.1. remplissent leurs fonctions de manière responsable **avec tout le respect dû à la dignité humaine, et avec intégrité et honnêteté**»;*

8.2. d'ajouter le nouveau paragraphe suivant après le paragraphe 7:

«Les membres s'abstiennent de toute forme de sexisme, de harcèlement, de violence sexuelle et de comportement sexuel abusif.»;

8.3. d'ajouter le nouveau paragraphe suivant après le paragraphe 18:

«Pour toute affaire de sexisme, de harcèlement, de violence sexuelle et de comportement sexuel abusif concernant des membres de l'Assemblée parlementaire, les recommandations ou décisions prises en vertu des procédures prévues par les différentes politiques de lutte contre le harcèlement en vigueur au Conseil de l'Europe sont transmises à la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles qui statuera en dernier lieu.»

9. En outre, l'Assemblée note que la grande majorité de ses membres ignorent le cadre et les mécanismes de lutte contre le harcèlement existants du Conseil de l'Europe et considère qu'il est nécessaire de veiller à ce qu'ils soient informés de ceux-ci et s'y conforment.

10. Enfin, l'Assemblée rappelle qu'il est important d'assurer la mise en œuvre effective des dispositions juridiques en la matière et qu'elle est disposée à fournir, si nécessaire, des lignes directrices sur sa propre procédure et son propre mécanisme de lutte contre le harcèlement.

B. Exposé des motifs par M^{me} Thorhildur Sunna Ævarsdóttir, rapporteure

1. Introduction

1. Depuis quelques années, le Conseil de l'Europe joue un rôle de premier plan dans l'élaboration de normes visant à prévenir et à combattre la violence à l'égard des femmes sous toutes ses formes et dans tous les domaines. Face à la nécessité de combattre et de prévenir le sexisme, le harcèlement, la violence sexuelle et les comportements sexuels abusifs, de nombreux instruments juridiques ont été adoptés³. En 2018, l'Assemblée parlementaire a lancé l'initiative #PasDansMonParlement pour sensibiliser à l'ampleur alarmante des comportements sexistes, du harcèlement et de la violence fondée sur le genre dans les parlements nationaux⁴.

2. Dans sa [Résolution 2290 \(2019\)](#) «Vers un agenda politique ambitieux du Conseil de l'Europe pour l'égalité de genre», l'Assemblée fait observer qu'elle a adopté une position politique ferme envers toutes les formes de violence à l'égard des femmes dans ses résolutions et recommandations, qui appellent à l'adoption de normes juridiques contraignantes pour la prévention et la protection contre la violence fondée sur le genre et la poursuite en justice de ses formes les plus graves et les plus répandues, ces travaux ayant abouti à l'élaboration d'un traité novateur, à savoir la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210, «Convention d'Istanbul»). Le Réseau parlementaire pour le droit des femmes de vivre sans violence a soutenu la mise en œuvre de cette convention en sensibilisant les législateurs, les décideurs politiques et l'opinion au fléau de la violence sexiste et en fournissant des solutions pratiques et des orientations quant à la manière de la combattre.

3. La [Résolution 2274 \(2019\)](#) de l'Assemblée intitulée «Pour des parlements sans sexisme ni harcèlement sexuel» appelle à renforcer les politiques, la législation et les autres mesures visant à mettre fin au sexisme, au harcèlement, à la violence sexuelle et aux comportements sexuels abusifs dans tous les domaines, y compris en politique. Elle souligne aussi la nécessité de développer la collecte de données, le suivi et la recherche en la matière, au niveau national et international.

4. En adoptant la [Résolution 2274 \(2019\)](#), l'Assemblée a clairement manifesté son intention d'édicter des normes visant à prévenir et combattre toute forme de sexisme, de harcèlement, de violence sexuelle et de comportement sexuel abusif, non seulement à l'intention des États membres, mais aussi dans ses activités et son fonctionnement propres. En conséquence, elle a appelé sa commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles:

«à modifier le Code de conduite des membres de l'Assemblée:

13.2.1. pour y introduire l'interdiction explicite du sexisme, du harcèlement sexuel, de la violence sexuelle et de comportements sexuels abusifs, ainsi que l'obligation de tenir compte des règles du Conseil de l'Europe en matière de protection de la dignité, de coopérer avec les mécanismes correspondants et de tenir compte des décisions susceptibles de découler d'une procédure pour harcèlement;

13.2.2. pour faire en sorte que les recommandations de la Commission contre le harcèlement et/ou les décisions du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe résultant de l'application de l'arrêté n° 1292 puissent être suivies par l'Assemblée dans le cadre de son Code de conduite».

5. Le 25 novembre 2019, à l'occasion de la Journée internationale pour l'élimination de la violence à l'égard des femmes, l'Union interparlementaire (UIP) a publié un ensemble complet de lignes directrices visant à combattre le harcèlement sexuel et la violence à l'égard des femmes dans les parlements. Ces lignes directrices, qui dressent un état complet de la situation et proposent des solutions solides, ont été très utiles à l'élaboration du présent rapport⁵.

3. La Convention d'Istanbul, à laquelle 35 États membres du Conseil de l'Europe sont à ce jour parties et signée par l'Union européenne; la Recommandation CM/Rec(2019)1 du Comité des Ministres aux États membres sur la prévention et la lutte contre le sexisme; la Stratégie du Conseil de l'Europe pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2018-2023. Voir aussi la [Résolution 1962 \(2013\)](#) de l'Assemblée «Le harcèlement», sa [Résolution 2027 \(2014\)](#) «Prévenir la violence à l'égard des femmes en se concentrant sur les auteurs», sa [Résolution 2084 \(2015\)](#) «Promouvoir les meilleures pratiques dans la lutte contre la violence à l'égard des femmes», sa [Résolution 2101 \(2016\)](#) «La collecte systématique de données relatives à la violence à l'égard des femmes», sa [Résolution 2177 \(2018\)](#) «Mettre fin aux violences sexuelles et au harcèlement des femmes dans l'espace public», sa [Résolution 2274 \(2019\)](#) et sa [Recommandation 2152 \(2019\)](#) «Pour des parlements sans sexisme ni harcèlement sexuel».

4. L'initiative #PasDansMonParlement.

6. La commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles a donc été invitée à analyser les tendances actuelles concernant les mécanismes destinés à prévenir et à combattre le sexisme, le harcèlement, la violence sexuelle et les comportements sexuels abusifs et à évaluer le cadre réglementaire actuel de l'Assemblée afin de déterminer quels engagements il convenait de prendre et quels dispositifs de sanction et de recours devaient être mis en place.

2. Le cadre déontologique réglementaire actuel

2.1. Mécanisme prévu par le Code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire

7. En 2012, l'Assemblée a adopté le Code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire, qui définit les principes de conduite généraux et les règles spécifiques qui s'appliquent aux membres de l'Assemblée. Le Code de conduite actuel n'interdit pas explicitement le sexisme, le harcèlement sexuel, la violence sexuelle et les comportements sexuels abusifs, mais il soumet les membres à l'obligation générale de respecter les valeurs du Conseil de l'Europe et les principes généraux de conduite de l'Assemblée et de n'entreprendre aucune action susceptible de porter atteinte à la réputation et à l'intégrité de l'Assemblée ou de ses membres (paragraphe 7).

8. Les paragraphes 18 à 27 du Code de conduite établissent le mécanisme de surveillance et de sanction de l'Assemblée. L'application du Code est de la responsabilité du Président de l'Assemblée et de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles. Le Président de l'Assemblée peut se prononcer sur des violations mineures du Code de conduite si la commission du Règlement n'a pas encore été saisie de l'affaire. La commission du Règlement examine les allégations de violation du Code portées à son attention par le Président de l'Assemblée ou par au moins 20 membres de l'Assemblée représentant cinq délégations nationales au moins. Elle peut également lancer une enquête de sa propre initiative. Par conséquent, le Président de l'Assemblée et la commission du Règlement sont compétents pour ouvrir une enquête à la suite d'une plainte.

9. La commission du Règlement dispose de pouvoirs d'enquête lorsqu'elle examine des allégations de violation du Code de conduite. Tout membre de l'Assemblée mis en cause bénéficie de garanties procédurales. La commission du Règlement se réunit à huis clos et agit dans le strict respect de la confidentialité. Elle est investie d'un pouvoir de décision pour établir l'existence d'une violation mineure du Code ou d'une infraction grave ou répétée aux règles de conduite entraînant l'imposition de sanctions (paragraphe 27).

10. La procédure actuellement en vigueur à l'Assemblée ne prévoit pas de recours contre les décisions relatives à des violations du Code.

11. D'autres textes complémentaires sont considérés comme faisant partie du Code de conduite de l'Assemblée, à savoir le Code de conduite des rapporteurs de l'Assemblée parlementaire, les dispositions pertinentes contenues dans les lignes directrices sur l'observation des élections par l'Assemblée parlementaire, les dispositions relatives à la conduite des membres de l'Assemblée parlementaire durant les débats de l'Assemblée (article 22 du Règlement), le Règlement spécial sur le titre et les prérogatives de Président-e honoraire de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et le Règlement spécial sur l'honorariat à l'Assemblée parlementaire. Au paragraphe 13.3. de sa [Résolution 2274 \(2019\)](#), l'Assemblée a également chargé «[le] Bureau de l'Assemblée de veiller à ce que, dans le contexte de l'observation d'élections par l'Assemblée, la question des violences faites aux femmes, notamment le sexisme et le harcèlement sexuel, soit systématiquement prise en compte et incluse dans les révisions futures des Lignes directrices pour l'observation des élections par l'Assemblée parlementaire».

2.2. Mécanisme du Conseil de l'Europe visant à prévenir et combattre le sexisme, le harcèlement, la violence sexuelle et les comportements sexuels abusifs au sein de l'Organisation

12. À plusieurs occasions, le Conseil de l'Europe a déclaré que l'égalité entre les femmes et les hommes est essentielle pour assurer la protection des droits humains, le fonctionnement de la démocratie et la bonne gouvernance. Toute forme de discrimination fondée sur le sexe/le genre constitue une violation des droits

5. [Lignes directrices pour l'élimination du sexisme, du harcèlement et de la violence à l'égard des femmes dans les parlements.](#)

humains. Le Conseil de l'Europe s'emploie constamment à promouvoir, de manière ferme et volontariste, des mécanismes visant à prévenir et combattre le harcèlement, le sexisme, la violence sexuelle et les comportements sexuels abusifs.

13. En 2010, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a pris l'arrêté n° 1292 relatif à la protection de la dignité de la personne au Conseil de l'Europe, qui établit un dispositif spécial, la Commission contre le harcèlement, pour assurer la protection de la dignité de la personne au sein de l'Organisation⁶. Cet arrêté définit le harcèlement sexuel et le harcèlement moral⁷ et établit une procédure non contentieuse et une procédure contentieuse. La Commission contre le harcèlement, qui édicte les règles régissant la procédure contentieuse, rend ses avis en toute indépendance⁸.

14. Toutes les parties à une procédure non contentieuse ou contentieuse sont tenues d'observer la plus stricte confidentialité. Toute personne qui s'estime victime de harcèlement peut adresser une plainte écrite à la Commission lorsque le problème n'a pu être résolu au moyen de la procédure non contentieuse ou que la victime présumée juge cette procédure inadaptée en raison de la gravité des faits ou du stade atteint par le processus de harcèlement. Toute personne qui s'estime victime de harcèlement sexuel ou de harcèlement moral peut demander l'assistance et les conseils d'une Personne de confiance.

15. La Commission contre le harcèlement a des pouvoirs d'enquête semblables à ceux qui sont applicables aux enquêtes internes. Son travail consiste à rassembler des informations et à les analyser: elle étudie les documents soumis par les parties et entend les parties et les témoins; elle peut comparer les informations qu'elle reçoit de ces différentes sources et invite les parties à soumettre leurs commentaires selon le principe du contradictoire. À tout moment de la procédure, la Commission peut se mettre à la disposition des parties en vue de parvenir à un règlement amiable (article 10, paragraphe 6, de l'arrêté n° 1292).

16. Toutefois, comme indiqué dans la [Résolution 2274 \(2019\)](#), l'Assemblée a été informée du projet de révision de l'arrêté n° 1292 relatif à la protection de la dignité de la personne au Conseil de l'Europe dans le but d'en renforcer l'efficacité. Il est souligné au paragraphe 70 du rapport relatif à cette résolution qu'il conviendra, dans le cadre de la révision en cours de l'arrêté, de veiller à sa cohérence avec le Code de conduite des membres de l'Assemblée.

17. En 2021, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a publié des Points explicatifs relatifs à la réforme du Statut du personnel entreprise dans le cadre de la mise en œuvre de la Stratégie des ressources humaines, qui donnent un aperçu des principaux changements apportés sur le fond par cette réforme⁹.

18. La réforme en cours au Conseil de l'Europe portera notamment sur l'adoption du nouveau Code de conduite, de la politique sur la dignité et le respect, de la politique *Speak-up* (Faire entendre sa voix) et de la politique sur la diversité. Elle devrait permettre d'introduire des pratiques et des garanties appropriées pour la lutte contre toutes les formes de harcèlement. L'Assemblée est prête à évaluer les procédures applicables du Conseil de l'Europe afin de suggérer des améliorations, le cas échéant.

6. [Arrêté n° 1292 du 3 septembre 2010 relatif à la protection de la dignité de la personne au Conseil de l'Europe.](#)

7. «Article 1 – Comportements prohibés

1. Toute forme de harcèlement sexuel et de harcèlement moral sur le lieu de travail ou en relation avec le travail au Conseil de l'Europe porte atteinte à la dignité des hommes et des femmes et, à ce titre, est prohibée.

2. Aux fins du présent arrêté, on entend par harcèlement sexuel tout comportement, physique ou verbal, à connotation sexuelle qui porte atteinte à la dignité de la femme ou de l'homme au travail, dès lors qu'il est indésirable ou blessant pour la/les personne(s) qui en fait/font l'objet et crée à son/leur égard un climat d'intimidation ou d'humiliation. La caractéristique essentielle du harcèlement sexuel réside dans le fait qu'il est ressenti comme indésirable par la/les personne(s) qui en fait/font l'objet, un seul incident pouvant constituer à lui seul un harcèlement sexuel s'il est suffisamment grave. [...]

8. Elle se compose de quatre personnes et de leurs suppléants: deux membres et leurs suppléants sont nommés par le/la Secrétaire Général/e, et les deux autres membres et leurs suppléants sont nommés par le Comité du personnel. Au moins un des membres nommés par le/la Secrétaire Général/e et son/sa suppléant/e doivent être titulaires d'un diplôme universitaire en droit. Les membres de la Commission sont nommés pour un mandat de deux ans renouvelable.

9. [Mise en œuvre de la Stratégie des ressources humaines – Réforme du Statut du personnel – Points explicatifs, 2021.](#)

3. Compléter la réglementation éthique de l'Assemblée et développer son mécanisme de plainte

3.1. Principes généraux

19. La [Résolution 2274 \(2019\)](#) de l'Assemblée ne fait pas de proposition précise concernant le mécanisme qui devrait être mis en place pour prévenir et combattre le sexisme, le harcèlement sexuel, la violence sexuelle et les comportements sexuels abusifs. Les lignes directrices de l'UIP montrent qu'il n'y a pas de procédure unique pour traiter ces questions dans les parlements nationaux, ni dans les institutions internationales. Il y a une diversité d'autorités compétentes en la matière dans les parlements nationaux; il peut y avoir plusieurs niveaux de juridiction et diverses échelles de sanctions. En conséquence, l'Assemblée dispose d'une importante marge de manœuvre pour choisir son modèle de protection contre le harcèlement et les comportements sexuels abusifs.

20. Le mécanisme de l'Assemblée destiné à traiter les cas de sexisme, de harcèlement, de violence sexuelle et de comportement sexuel abusif devra permettre un examen impartial des allégations de violation des règles et principes déontologiques et être compatible avec les exigences d'un procès équitable. D'après les lignes directrices de l'UIP, tout mécanisme se doit d'être 1) confidentiel, 2) à l'écoute des plaignants, 3) équitable pour toutes les parties, 4) basé sur une enquête minutieuse, impartiale et indépendante, et 5) rapide.

21. Toujours selon ces lignes directrices, il faut éviter de confier les enquêtes sur les cas susmentionnés à des personnes qui seraient à la fois juges et parties; il vaut mieux compter sur une personne extérieure ou une instance indépendante et compétente en la matière. Il apparaît que des procédures d'enquête indépendantes et confidentielles constituent la stratégie la plus appropriée.

22. Lorsqu'elle a réfléchi à une révision du Code de conduite de l'Assemblée en 2017, la commission du Règlement a envisagé d'établir un mécanisme extérieur, reposant sur la compétence d'un organe indépendant et impartial. En effet, bien que les parlementaires soient «familiers de l'environnement professionnel» et sachent «apprécier le degré raisonnable de diligence que l'on peut attendre d'un parlementaire dans un contexte donné», il y a un risque que des parlementaires exerçant un pouvoir sur leurs pairs soient à la fois juges et parties du fait de leurs appartenances politiques; ce type d'organe collégial ne saurait donc être considéré comme indépendant et impartial.¹⁰

23. Une proposition de résolution intitulée «Respect de l'État de droit et lutte contre la corruption au sein du Conseil de l'Europe»¹¹ dont est saisie la commission du Règlement envisage «la création au sein de l'Organisation d'une unité conjointe spéciale de lutte contre la corruption qui permettrait, à l'avenir, de mener des enquêtes rapides et efficaces dans les cas d'allégations graves de corruption partout dans l'Organisation». La réflexion entreprise en 2017 par la commission pourrait être prise en compte lors de l'élaboration du rapport pour lequel M. Frank Schwabe (Allemagne, SOC) a été nommé rapporteur. L'unité spéciale envisagée pourrait adopter une procédure, des garanties et des mécanismes comparables à ceux décrits ici. Toutefois, vu le caractère particulièrement sensible des infractions dont il est question dans le présent rapport, il serait nécessaire de prévoir des garanties supplémentaires et des procédures spécialisées dans le cas d'une unité distincte chargée de la lutte contre le harcèlement sexuel, le sexisme, la violence sexuelle et les comportements sexuels abusifs. Si cette unité devait voir le jour, il conviendrait qu'elle offre soutien et protection aux victimes ainsi qu'un accompagnement aux auteurs des faits pour qu'ils puissent s'amender.

24. Lors de l'évaluation des procédures concernant toute forme de harcèlement, de sexisme, de violence sexuelle et de comportement sexuel abusif, il faudra prendre en considération les critères suivants: les dispositions de fond et de procédure applicables, et leur clarté; la structure, la composition, la compétence et le fonctionnement des organes appelés à traiter ces affaires; la nature des sanctions et des recours. Le Code de conduite actuel de l'Assemblée évoque un mécanisme d'application fondé sur trois composantes: la prévention, l'investigation, un régime de sanctions (et la possibilité de recours). Par conséquent, toute proposition de modification du Code de conduite devra être évaluée à la lumière de ces critères généraux et de ces éléments.

25. Le statut spécial et les garanties dont bénéficient les membres de l'Assemblée – mais aussi le personnel de l'Organisation – doivent être pris en considération lors de la modification du Code de conduite. Comme il est indiqué dans le rapport de M. Volker Ullrich (Allemagne, PPE/DC) intitulé «Immunité de

10. [Doc. 14407](#) «Suivi de la Résolution 1903 (2012): la promotion et le renforcement de la transparence, de la responsabilité et de l'intégrité des membres de l'Assemblée parlementaire».

11. [Doc. 15195](#).

juridiction des organisations internationales et droits des personnels»¹², le Conseil de l'Europe jouit d'une immunité juridictionnelle, qui est une immunité «de fonction» et qui ne peut être levée que dans des cas exceptionnels. Selon la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme dans des affaires concernant des litiges du travail opposant les agents aux organisations internationales, la levée de cette immunité ne peut être envisagée que s'il n'existe pas d'«autres voies raisonnables de protection» des droits des intéressés.

26. L'immunité parlementaire et la liberté d'expression sont des questions qui se poseront inévitablement dans les cas dont il est question dans le présent rapport. À cet égard, la Cour a affirmé que «la tolérance et le respect de l'égalité de dignité de tous les êtres humains constituent le fondement d'une société démocratique et pluraliste. Il en résulte qu'en principe on peut juger nécessaire, dans les sociétés démocratiques, de sanctionner voire de prévenir toutes les formes d'expression qui propagent, incitent à, promeuvent ou justifient la haine fondée sur l'intolérance, si l'on veille à ce que les 'formalités', 'conditions', 'restrictions' ou 'sanctions' imposées soient proportionnées au but légitime poursuivi»¹³. De plus, la portée de l'irresponsabilité parlementaire, s'agissant du contenu d'une déclaration, a été limitée, afin que soient exclus du champ de la protection le discours de haine, les propos à caractère raciste, les menaces et l'incitation à la violence ou au crime. De plus, la Cour a considéré que les responsables politiques devraient éviter de diffuser des propos susceptibles de nourrir l'intolérance ou la haine¹⁴. Dans le cadre de ses réflexions sur un mécanisme permettant de traiter les cas de sexisme, de harcèlement, de violence sexuelle et de comportement sexuel abusif, l'Assemblée devra aussi essayer de trouver le juste équilibre entre, d'une part, la liberté d'expression, qui – eu notamment égard au fait que les débats à l'Assemblée sont parfois vifs – est indispensable à l'activité politique des membres, et, d'autre part, la nécessité de respecter le Code de conduite, et notamment de protéger la dignité humaine, à laquelle des membres risquent de porter atteinte par leurs paroles ou leurs actes. À cet égard, l'Assemblée attend de ses membres qu'ils agissent au quotidien pour utiliser un langage non discriminatoire.

27. Pour plusieurs raisons, les orientations générales fournies sont un élément important de tout code de conduite. Dans la mesure où l'Assemblée rassemble de nombreux pays, aux cultures politiques divergentes et de langues différentes, les membres doivent avoir la possibilité de se faire expliquer certains points afin d'éviter de commettre des actes illicites qui résulteraient d'une mauvaise interprétation du Code. De plus, aucun code ne pouvant être véritablement exhaustif, tout individu responsable devra disposer d'orientations sur des questions qui n'y sont pas précisément ou pas directement traitées.

3.2. Mécanismes mis en place dans d'autres organisations internationales et dans des parlements nationaux¹⁵

Parlement européen

28. En 2014, le Parlement européen a créé un comité consultatif chargé de traiter les plaintes pour harcèlement opposant des assistants parlementaires accrédités à des députés européens et de prévenir le harcèlement sur le lieu de travail¹⁶.

- Compétence: Le comité consultatif a un rôle interne purement consultatif dans la mesure où il prépare la décision du Président du Parlement européen sur la question de savoir s'il y a eu harcèlement. Le mécanisme a été créé pour traiter les plaintes pour harcèlement moral et/ou harcèlement sexuel déposées contre des députés au Parlement européen par des membres du personnel, des assistants parlementaires ou des stagiaires.

12. Doc. 14443 «Immunité de juridiction des organisations internationales et droits des personnels».

13. *Erbakan c. Turquie*, arrêt du 6 juillet 2006, paragraphe 56.

14. Dans l'arrêt rendu dans l'affaire *Erbakan c. Turquie* (no 59405/00, 6 juillet 2006, paragraphe 64), la Cour a souligné que la lutte contre toute forme d'intolérance fait partie intégrante de la protection des droits de l'homme et qu'il est d'une importance cruciale que les hommes politiques, dans leurs discours publics, évitent de diffuser des propos susceptibles de nourrir l'intolérance.

15. Pour un aperçu complet des différents mécanismes, voir les lignes directrices de l'UIP pour l'élimination du sexisme, du harcèlement et de la violence à l'égard des femmes dans les parlements.

16. Voir la décision du Bureau sur la réglementation interne sur le harcèlement et sa prévention sur le lieu de travail traitant des plaintes opposant des assistants parlementaires accrédités à des députés au Parlement européen».

- Composition: Le comité consultatif est composé de cinq membres, nommés par le Président du Parlement européen. Le président du comité et deux autres de ses membres sont des questeurs. Au moins un des membres dispose d'une expertise en rapport avec l'égalité des chances; parmi les membres figurent des hommes et des femmes. Deux observateurs sont désignés, l'un par le service médical et l'autre par le service juridique.
- Procédure: Le comité travaille dans la plus complète autonomie, indépendance et confidentialité. Ses délibérations sont secrètes. En présence de preuves suffisantes, il mène une enquête, au cours de laquelle il entend l'auteur de la plainte, les témoins et la personne mise en cause. Une fois la procédure terminée, le comité envoie son avis motivé au Président du Parlement européen sous la forme d'un rapport confidentiel. Lorsque le Président conclut qu'il y a effectivement eu harcèlement, la victime peut obtenir la prise en charge de ses frais de justice par le Parlement européen si elle décide d'engager une procédure judiciaire contre le député concerné. De plus, si un assistant ou une assistante ne peut plus travailler avec son député pour cause de harcèlement, son salaire peut être pris en charge par le budget du député destiné à la rémunération des assistants parlementaires. Dans les cas où le harcèlement par un député est établi, le Président peut, à la suite d'une enquête interne et à la lumière des recommandations du comité consultatif, imposer une sanction à l'auteur du harcèlement, en application du Règlement intérieur du Parlement européen.

29. En 2019, le Parlement européen a adopté une résolution sur une approche intégrée de l'égalité des femmes et des hommes au Parlement européen, dans laquelle il soulignait que le harcèlement sexuel constitue une infraction grave rarement dénoncée, une forme extrême de discrimination sexiste et l'un des plus grands obstacles à l'égalité hommes-femmes¹⁷. Le 16 septembre 2021, il a adopté une résolution contenant des recommandations à la Commission sur l'identification de la violence fondée sur le genre comme un nouveau domaine de criminalité énuméré à l'article 83, paragraphe 1, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)¹⁸.

Canada

30. Le Parlement canadien, qui a fait d'importants progrès en ce qui concerne la lutte contre le harcèlement en son sein, a véritablement une longueur d'avance dans ce domaine. Il a instauré des règles et des procédures détaillées pour le traitement des cas de harcèlement, qui régissent notamment la compétence des autorités concernées, les délais stricts de dépôt des plaintes et des recours dans les affaires de harcèlement, la durée des procédures, le mécanisme de recours, le barème des sanctions et les mesures de réparation. En 2021, le Sénat a adopté une nouvelle politique interne de prévention du harcèlement et de la violence qui décrit les rôles et les responsabilités de chaque personne travaillant au Sénat pour assurer un environnement de travail exempt de harcèlement et de violence. Il prévoit des procédures pour résoudre les cas de harcèlement et de violence¹⁹.

31. La Chambre des communes a des politiques distinctes selon les catégories de personnel: le «Code de conduite pour les députés de la Chambre des communes: harcèlement sexuel entre députés»²⁰ et la «Politique sur la prévention et le traitement du harcèlement» (2014), qui s'applique à tous les députés (en tant qu'employeurs), au personnel employé par les députés, aux stagiaires et aux bénévoles (rémunérés ou non). Les employés couverts par une convention collective ainsi que les employés de l'Administration de la Chambre des communes ne sont pas assujettis à ces dispositions, des régimes distincts leur étant applicables²¹.

32. Les cas de harcèlement sexuel peuvent être signalés au responsable de la discipline de parti au sein du groupe parlementaire (*whip*) si le défendeur appartient au même groupe que le plaignant, ou au responsable des ressources humaines de la Chambre des communes si les allégations concernent un député non inscrit ou appartenant à un groupe différent. Si le plaignant et le défendeur n'acceptent pas la médiation

17. Résolution du Parlement européen du 15 janvier 2019 sur une approche intégrée de l'égalité des femmes et des hommes au Parlement européen (2018/2162(INI)).

18. Résolution du Parlement européen du 16 septembre 2021 contenant des recommandations à la Commission sur l'identification de la violence fondée sur le genre comme un nouveau domaine de criminalité énuméré à l'article 83, paragraphe 1, du TFUE (2021/2035(INL)).

19. Politique du Sénat sur la prévention du harcèlement et de la violence, 2021.

20. Code de Conduite pour les députés de la Chambre des Communes: harcèlement sexuel entre députés. Version consolidée du 21 septembre 2021.

21. Ces informations sont tirées des lignes directrices de l'UIP pour l'élimination du sexisme, du harcèlement et de la violence à l'égard des femmes dans les parlements.

ou si celle-ci ne permet pas de régler l'affaire à la satisfaction du plaignant, ce dernier peut déposer une plainte officielle par écrit auprès du responsable des ressources humaines. Il est alors fait appel à un enquêteur extérieur, choisi sur une liste de spécialistes, pour examiner les allégations de harcèlement sexuel.

Autriche²²

33. En mars 2018, le Parlement autrichien a mis en place une cellule de conciliation indépendante (*Clearingstelle*). Elle se compose d'un expert nommé par le président du parlement, auquel les parlementaires des deux chambres, le personnel des groupes politiques et les assistants parlementaires peuvent faire appel en cas de harcèlement. Les personnes concernées ont accès à diverses informations et à un conseil individualisé, dans le respect de la confidentialité. Il s'agit avant tout d'effectuer un travail de prévention et de sensibilisation et d'établir un climat de respect au sein de l'institution. Il est possible de contacter deux psychothérapeutes par téléphone ou par courriel pour demander des informations ou pour prendre rendez-vous; les consultations ont lieu en cabinet privé. Tous les échanges sont traités de manière confidentielle; les thérapeutes sont aussi soumis à l'obligation juridique d'observer le secret²³.

France

34. Le Sénat et l'Assemblée nationale ont tous deux institué une unité de lutte contre le harcèlement. À l'Assemblée nationale, le système de prévention et de lutte contre toutes les formes de harcèlement est en vigueur depuis le 1^{er} février 2020²⁴. Le rôle de cette cellule de lutte contre le harcèlement, constituée d'experts qui garantissent la confidentialité des échanges et accessible 24 heures sur 24, est de répondre aux demandes de tous: victimes ou témoins, fonctionnaires, contractuels, salariés et élus. Toute personne peut s'adresser à cette cellule pour obtenir des informations, signaler des faits de harcèlement ou obtenir un accompagnement en cas de besoin. Le recours à un prestataire extérieur permet, d'une part, d'offrir un service accessible à tout moment et quel que soit l'endroit où se trouvent les personnes concernées et, d'autre part, de bénéficier de l'expertise d'interlocuteurs professionnels.

35. En 2021, le Bureau du Sénat a été appelé pour la première fois à rendre une décision sur un avis du Comité de déontologie parlementaire relatif à un signalement de harcèlement présumé, dans le cadre de la procédure adoptée par le Bureau le 4 novembre 2020, à la suite de la création, en 2017, d'une cellule d'accueil et d'écoute des salariés se considérant victimes de harcèlement. Le Bureau du Sénat a suivi l'avis du Comité de déontologie, considérant que si les faits invoqués n'étaient pas constitutifs d'un harcèlement au vu des éléments réunis pendant l'instruction, ils faisaient néanmoins apparaître la nécessité pour la sénatrice concernée de s'engager à suivre un accompagnement individualisé en vue de mieux exercer ses fonctions d'employeur. Au cas où elle se soustrairait à cette mesure et ne respecterait pas les conditions de sa mise en œuvre, l'affaire serait déférée au Bureau du Sénat²⁵.

Royaume-Uni

36. Un Groupe d'experts indépendant (*Independent Expert Panel*) a été institué par une résolution de la Chambre des communes du 23 juin 2020. Ce groupe statue en appel sur les décisions rendues par le Commissaire parlementaire pour les normes (*Parliamentary Commissioner for Standards*), examine les affaires qui lui sont déférées par ce dernier et détermine les sanctions à appliquer dans les affaires de violation présumée, de la part de députés, de la politique du parlement en matière d'abus sexuel ou de la politique de lutte contre le harcèlement, dans le cadre du Mécanisme indépendant de plaintes et de réclamations (*Independent Complaints and Grievance Scheme*). Le Groupe d'experts est totalement indépendant, aucun député ne participant à ses délibérations. Il obéit aux principes de la justice naturelle, de l'équité pour toutes les parties, de la transparence et de la proportionnalité. Les sanctions prononcées par le Groupe peuvent aller jusqu'à la suspension ou à l'expulsion d'un député, ces sanctions nécessitant toutefois un vote de la Chambre²⁶.

22. Ibid.

23. Désignation des nouveaux membres de la Cellule de conciliation pour les femmes et les hommes en cas de harcèlement sexuel et d'abus de pouvoir.

24. Création de la cellule de lutte contre le harcèlement, janvier 2020.

25. Bureau du Sénat du 25 mars 2021.

26. The Independent Expert Panel | Appeals, referrals and sanctions: guidance for the parties, 2021.

3.3. Révision du Code de conduite de l'Assemblée

37. Toutes les manifestations de sexisme, de harcèlement et de violence dans les parlements nuisent à la réputation et à l'image des parlementaires et des parlements en tant qu'institutions. En vertu de ses principes généraux protégeant la dignité humaine, la version actuelle du Code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire vise les comportements inappropriés qui seraient qualifiés aujourd'hui de sexisme, de harcèlement, de violence sexuelle ou de comportement sexuel abusif. Les tendances actuelles exigent toutefois que les codes de conduite traitent expressément de ces formes de comportement et il serait regrettable que l'Assemblée reste en marge de cette évolution.

– Propositions de modification de la partie «Principes généraux de conduite»

38. Étant donné que des principes généraux sont par nature ambitieux et permettent d'éviter de se retrouver face à un vide juridique chaque fois que des membres rencontrent une situation nouvelle ou sont appelés à agir dans des circonstances nouvelles, il faudrait modifier cette partie de manière à ce qu'elle couvre de manière générale toutes les formes de harcèlement et de comportement sexuel abusif et stigmatise ces agissements en les qualifiant de comportements attentatoires à la dignité humaine. Le paragraphe 5.1 du Code de conduite pourrait donc être modifié ainsi:

«5. Dans l'exercice de leur mandat en tant que membres de l'Assemblée parlementaire, les membres:

5.1 remplissent leurs fonctions de manière responsable, avec tout le respect dû à la dignité humaine, et avec intégrité et honnêteté».

– Propositions de modification de la partie «Principes généraux de conduite»

39. Dans sa [Résolution 2274 \(2019\)](#), l'Assemblée appelait à introduire dans le Code de conduite l'interdiction explicite (i) du sexisme, (ii) du harcèlement sexuel, (iii) de la violence sexuelle et (iv) de comportements sexuels abusifs. Ces termes n'ont pas été définis par l'Assemblée. De son côté, l'arrêté n° 1292 donne des définitions du harcèlement sexuel et du harcèlement moral, mais sans définir les autres termes mentionnés dans la résolution, à savoir le sexisme, la violence sexuelle et les comportements sexuels abusifs.

40. Le Code de conduite doit rester suffisamment souple pour pouvoir s'appliquer aux situations nouvelles qui pourraient se produire et traiter comme il se doit divers cas qui pourraient nécessiter une interprétation particulière en fonction des circonstances de l'espèce. En conséquence, il semble souhaitable de faire figurer ces termes dans les règles de conduite sans les définir et de s'en remettre, pour leur interprétation, aux orientations et explications complémentaires des autorités responsables de l'application du Code de conduite. Il est donc proposé d'insérer après le paragraphe 7 la règle suivante relative à l'interdiction du harcèlement et des comportements sexuels abusifs:

«Les membres s'abstiennent de toute forme de sexisme, de harcèlement, de violence sexuelle et de comportement sexuel abusif.»

– Propositions de modification de la partie «Respect du Code de conduite»

41. Dans sa [Résolution 2274 \(2019\)](#), l'Assemblée appelait:

- i. à introduire l'obligation de tenir compte des règles du Conseil de l'Europe en matière de protection de la dignité;
- ii. à coopérer avec les mécanismes correspondants;
- iii. à tenir compte des décisions qui pourraient être prises à l'issue d'une procédure pour harcèlement;
- iv. à faire en sorte que les recommandations de la Commission contre le harcèlement et/ou les décisions du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe résultant de l'application de l'arrêté n° 1292 puissent être suivies par l'Assemblée dans le cadre de son Code de conduite.

42. Il conviendrait de modifier le Code de conduite de manière à intégrer les procédures du Conseil de l'Europe qui sont déjà en place. À cette fin, il conviendrait de reconnaître les pouvoirs d'enquête conférés à la Commission contre le harcèlement en place au Conseil de l'Europe par l'arrêté n° 1292 et le texte qui pourrait lui succéder, étant donné que le cadre juridique du Conseil de l'Europe en la matière est en cours de révision. Il faut garder à l'esprit que cette commission est compétente uniquement pour examiner les cas de

harcèlement. Toutefois, avec la révision prochaine de l'arrêté n° 1292, il est probable que son domaine de compétence ou celui de l'instance qui pourrait lui succéder soit étendu et couvre aussi le sexisme, la violence sexuelle et les comportements sexuels abusifs.

43. Compte tenu des considérations ci-dessus, il est proposé d'insérer le paragraphe suivant après le paragraphe 18:

«Pour toute affaire de sexisme, de harcèlement, de violence sexuelle et de comportement sexuel abusif concernant des membres de l'Assemblée parlementaire, les recommandations ou décisions prises en vertu des procédures prévues par les différentes politiques de lutte contre le harcèlement en vigueur au Conseil de l'Europe sont transmises à la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles qui statuera en dernier lieu.»

– Propositions relatives aux mesures applicables en cas de non-respect des règles contre le harcèlement

44. Souvent, les codes de conduite ne prévoient pas de sanctions spéciales en cas de non-respect des règles contre le harcèlement mais font référence aux sanctions figurant dans différents cadres réglementaires, qui s'appliquent en fonction de la catégorie à laquelle appartient l'auteur des faits²⁷. Cependant, le Code devrait définir clairement les sanctions applicables en fonction de la gravité du comportement avéré: le caractère certain de la sanction est en effet aussi important que sa sévérité. Le Code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire prévoit une série de mesures (paragraphe 27), que la commission du Règlement a effectivement appliquées en 2018 dans le contexte des allégations de corruption dirigées contre des membres et des anciens membres de l'Assemblée. Ces mesures, qui constituent un barème de sanctions proportionnelles à la gravité des faits, offre un cadre adapté.

45. Il est rappelé que si la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles constate une violation grave du Code de conduite, elle établira un rapport contenant tous les éléments de preuve recueillis au cours de l'enquête, les observations du membre concerné ainsi que ses conclusions. Ce rapport sera publié sur le site internet de l'Assemblée. En outre, le parlement national du membre concerné pourrait être invité à en faire mention sur son propre site internet.

27. Ainsi, au Sénat français, lorsque le harcèlement est avéré, les auteurs de tels actes sont passibles de sanctions disciplinaires prévues aux articles 94 et 95 du Règlement du Sénat, telles que la censure, accompagnée ou non d'une exclusion temporaire, sans préjudice des sanctions pénales applicables. Ces mesures disciplinaires, prises par le Bureau du Sénat, ont pour effet de réduire l'indemnité parlementaire du sénateur fautif. Un fonctionnaire parlementaire peut se voir infliger une sanction disciplinaire proportionnée à la gravité des faits et pouvant aller jusqu'à la révocation et à la mise à la retraite d'office, conformément à l'article 145 du Règlement du Sénat.