



**Doc. 15403**

15 novembre 2021

## Lutte contre la corruption – Principes généraux de la responsabilité politique

### Rapport<sup>1</sup>

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Rapporteur: M. Sergiy VLASENKO, Ukraine, Groupe du Parti populaire européen

### Résumé

Les scandales – «Panama papers», «Paradise papers», «lessiveuses», et «Pandora papers» – ont soulevé des allégations portant sur l'utilisation par des responsables politiques de montages financiers offshore à des fins d'évasion fiscale et de dissimulation d'éléments de patrimoine et ont conduit à les soupçonner de corruption et de blanchiment de capitaux.

La commission des questions juridiques et des droits de l'homme considère que la lutte contre la corruption, le blanchiment de capitaux et les infractions fiscales est une obligation pour tous les États membres du Conseil de l'Europe. Dès lors qu'un homme ou une femme politique est soupçonné d'implication dans une infraction de cette nature, la justice pénale doit rapidement réagir. La responsabilité politique devrait être également engagée dans ce contexte.

La commission estime que la responsabilité politique entraîne le devoir moral d'assumer les conséquences d'un abus de confiance du public. Dès lors que la faute alléguée et les allégations sont suffisamment graves et crédibles, la démission des responsables politiques de leur mandat électif public s'impose. Elle considère également que les partis politiques, les parlements et les gouvernements doivent contribuer à la préservation de la confiance des citoyens dans les institutions démocratiques en présence de telles allégations. Ils doivent prendre les mesures appropriées à l'encontre des responsables politiques à la suite de ces scandales ou d'autres faits similaires.

Par conséquent l'Assemblée devrait appeler les États membres à prendre des mesures spécifiques pour engager la responsabilité politique.

---

1. Renvoi en commission: [Doc. 14639](#), Renvoi 4411 du 23 novembre 2018.



## Sommaire

## Page

|                                                                                                                                                                                     |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| A. Projet de résolution .....                                                                                                                                                       | 3  |
| B. Exposé des motifs, par M. Sergiy Vlasenko, rapporteur .....                                                                                                                      | 5  |
| 1. Introduction .....                                                                                                                                                               | 5  |
| 1.1. Procédure .....                                                                                                                                                                | 5  |
| 1.2. Portée .....                                                                                                                                                                   | 5  |
| 2. Exemples inquiétants relevés dans les États membres .....                                                                                                                        | 5  |
| 2.1. «Panama papers» .....                                                                                                                                                          | 6  |
| 2.2. «Paradise papers» .....                                                                                                                                                        | 7  |
| 2.3. «Pandora Papers» .....                                                                                                                                                         | 7  |
| 2.4. Les lessiveuses .....                                                                                                                                                          | 8  |
| 2.5. Autres exemples nationaux .....                                                                                                                                                | 8  |
| 3. Exemples de cas dans lesquels des responsables politiques ont dû assumer leur responsabilité politique .....                                                                     | 10 |
| 3.1. Destitutions .....                                                                                                                                                             | 10 |
| 3.2. Usages politiques .....                                                                                                                                                        | 10 |
| 3.3. Démissions individuelles .....                                                                                                                                                 | 11 |
| 4. Normes du Conseil de l'Europe en matière de lutte contre la corruption, le blanchiment de capitaux et les infractions connexes .....                                             | 12 |
| 4.1. Assemblée parlementaire .....                                                                                                                                                  | 12 |
| 4.2. Instruments juridiques .....                                                                                                                                                   | 13 |
| 4.3. Comité des Ministres .....                                                                                                                                                     | 14 |
| 4.4. Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) .....                                                                                             | 15 |
| 4.5. Groupe d'États contre la corruption (GRECO) .....                                                                                                                              | 15 |
| 4.6. Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (MONEYVAL) et Groupe d'action financière (GAFI) ..... | 16 |
| 5. La responsabilité politique et morale dans la lutte contre la corruption, le blanchiment de capitaux et les infractions connexes .....                                           | 17 |
| 6. Conclusions .....                                                                                                                                                                | 18 |

## A. Projet de résolution<sup>2</sup>

1. La lutte contre la corruption est l'une des priorités du Conseil de l'Europe. L'Assemblée parlementaire, le Comité des Ministres et des organes de suivi du Conseil de l'Europe comme le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) et le Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (MONEYVAL) ont relevé les effets délétères de la corruption, du blanchiment de capitaux et des montages financiers offshore sur les institutions démocratiques, l'État de droit et les droits de l'homme.
2. De grands scandales, comme les «Panama papers», les «Paradise papers», les «lessiveuses», et tout récemment les «Pandora papers», ont soulevé des allégations portant sur l'utilisation par des responsables politiques et d'autres personnes politiquement exposées de montages financiers offshore à des fins d'évasion fiscale et de dissimulation d'éléments de patrimoine et ont conduit à les soupçonner d'implication dans la corruption et le blanchiment de capitaux. Dans sa [Résolution 1881 \(2012\)](#) «Promouvoir une politique appropriée en matière de paradis fiscale», l'Assemblée s'était déclarée préoccupée par l'ampleur du système financier offshore et son impact sur l'économie et la société en général. Elle s'est aussi dite vivement préoccupée, dans sa [Résolution 2130 \(2016\)](#) «Enseignements à tirer de l'affaire des 'Panama Papers' pour assurer la justice sociale et fiscale», que des personnalités publiques recourent aux montages financiers offshore, notant qu'elles devraient être des modèles d'éthique.
3. L'Assemblée considère que la lutte contre la corruption, le blanchiment de capitaux et l'infraction fiscale est une obligation pour tous les États membres du Conseil de l'Europe. Dès lors qu'un responsable politique est soupçonné d'implication dans une infraction de cette nature, la justice pénale doit rapidement réagir, quel que soit le rang de la personne concernée ou la gravité des accusations, comme l'exige le principe d'égalité de tous devant la loi. La corruption et les scandales offshore de haut niveau, et en particulier le risque de discrédit jeté sur le système démocratique lui-même, appellent des enquêtes particulièrement efficaces et diligentes. Les procédures pénales et administratives de prévention de la corruption et de traitement des allégations de corruption doivent se conformer pleinement aux normes internationales et être appliquées rigoureusement, quel que soit le statut de la personne concernée. Les systèmes en place doivent réduire le plus possible la marge dans laquelle l'acceptation de la responsabilité dépend de la discrétion individuelle de la personne concernée.
4. L'Assemblée considère que, même dans les États membres qui autorisent la détention légale d'actifs à l'étranger, les responsables politiques devraient toujours inclure ces actifs dans leurs déclarations d'intérêts. Tout manquement à cette obligation devrait immédiatement engager la responsabilité politique, car il peut susciter des soupçons de dissimulation d'activités illégales et saper la confiance de la population dans les institutions démocratiques.
5. L'Assemblée, rappelant sa [Résolution 1950 \(2013\)](#) «Séparer la responsabilité politique de la responsabilité pénale», et sa [Résolution 2216 \(2018\)](#) «Suivi du rapport du Groupe d'enquête indépendant sur les allégations de corruption au sein de l'Assemblée parlementaire», estime que la responsabilité politique entraîne le devoir moral d'assumer les conséquences d'un abus de confiance du public. Dès lors que la faute alléguée est suffisamment grave et les allégations suffisamment crédibles, la démission des responsables politiques de leur mandat électif public s'impose, au moins jusqu'à la conclusion de l'enquête. Il est de leur devoir de s'abstenir d'utiliser des montages offshore afin de dissimuler des revenus à l'étranger et de se soustraire au paiement des impôts dans le pays où ils ont été élus. Cela contribuerait à ce que les citoyens ne perdent pas confiance dans les institutions démocratiques.
6. L'Assemblée considère que les partis politiques et les parlements nationaux doivent également contribuer à la préservation de la confiance des citoyens dans le système démocratique en présence d'allégations crédibles de corruption. Suite aux scandales offshore qui ont donné lieu à de graves soupçons de corruption, de blanchiment de capitaux et d'infraction fiscale, les partis politiques et les parlements nationaux ne doivent pas garder le silence, mais prendre les mesures qui s'imposent à l'encontre des responsables politiques faisant l'objet d'accusations crédibles d'implication dans ces scandales ou d'autres faits similaires.
7. L'Assemblée considère donc qu'il convient d'intensifier la lutte contre la corruption, le blanchiment de capitaux et l'infraction fiscale chez les hauts responsables politiques et autres personnes politiquement exposées, dans le droit fil de ses [Résolution 1746 \(2010\)](#) et [Recommandation 1928 \(2010\)](#) «Démocratie en

---

2. Projet de résolution adopté par la commission le 5 novembre 2021.

Europe: crise et perspectives», [Résolution 1943 \(2013\)](#) et [Recommandation 2019 \(2013\)](#) «La corruption: une menace à la prééminence du droit», et [Résolution 2170 \(2017\)](#) et [Recommandation 2105 \(2017\)](#) «Promouvoir l'intégrité dans la gouvernance pour lutter contre la corruption politique».

8. Dans ce contexte, l'Assemblée appelle:

8.1. les États membres du Conseil de l'Europe à faire en sorte que:

8.1.1. la justice pénale réponde avec diligence, indépendance et efficacité aux allégations de corruption, de blanchiment de capitaux et d'évasion fiscale à haut niveau, y compris s'il y a eu recours à des montages financiers offshore, et que les procédures judiciaires soient conclues dans un délai raisonnable;

8.1.2. les organes chargés d'enquêter sur la corruption, le blanchiment d'argent et l'évasion fiscale et de les prévenir soient protégés contre toute ingérence politique;

8.1.3. les mesures de prévention de la corruption, du blanchiment d'argent et de l'évasion fiscale incluent des dispositions obligeant tous les agents publics à déclarer leurs revenus et leurs biens, y compris ceux détenus à l'étranger, avec des mécanismes de vérification de ces déclarations;

8.1.4. les gouvernements nationaux adoptent et/ou actualisent des codes d'éthique pour tous les titulaires de fonctions publiques, quel que soit leur rang, assortis de mécanismes de sanction et/ou de destitution ;

8.1.5. les ministères publics et les tribunaux mettent à profit tous les moyens juridiques à leur disposition pour suspendre rapidement les personnalités politiques accusées de corruption et de délits connexes de l'exercice de fonctions publiques jusqu'à la conclusion des enquêtes ;

8.1.6. les lanceurs d'alerte qui jouent un rôle clé dans la révélation des scandales de corruption soient protégés en droit et en pratique contre toute forme de représailles, conformément à la [Résolution 2300 \(2019\)](#) et à la [Recommandation 2162 \(2019\)](#) «Amélioration la protection des lanceurs d'alerte partout en Europe»;

8.1.7. les recommandations et les normes des organes pertinents du Conseil de l'Europe, tels que le GRECO et MONEYVAL, soient pleinement mises en œuvre;

8.1.8. des mesures de sensibilisation aux conséquences néfastes de la corruption soient mises en œuvre par le biais de formations, d'ateliers en ligne et d'autres mesures d'information et d'éducation avec la participation de la société civile;

8.1.9. la lutte contre la corruption au niveau national soit menée conformément aux normes internationales et aux normes juridiques et constitutionnelles nationales pertinentes, dans le plein respect de la prééminence du droit;

8.2. les parlements nationaux à actualiser les codes d'éthique de leurs membres ou à en adopter, et à mettre en place des mécanismes efficaces de sanction des responsables faisant l'objet de soupçons crédibles d'implication dans des affaires de corruption, d'évasion fiscale, de dissimulation d'éléments de patrimoine ou de blanchiment de capitaux, avec révocation automatique, levée de l'immunité ou procédure de destitution pour abus de confiance publique, selon le cas ;

8.3. les partis politiques à exercer des pressions internes sur les responsables politiques soupçonnés d'implication dans des affaires de corruption, d'évasion fiscale, de dissimulation d'éléments de patrimoine ou de blanchiment de capitaux, dans le but de les inciter à quitter leurs fonctions publiques si les allégations sont crédibles.

9. L'Assemblée invite également le GRECO et MONEYVAL à encourager des exemples de bonnes pratiques au sein des États membres en matière de sanctions imposables aux responsables politiques et agents publics soupçonnés d'abuser de la confiance des citoyens par corruption, évasion fiscale, dissimulation d'éléments de patrimoine ou blanchiment de capitaux.

10. Pour sa part, l'Assemblée pourrait envisager de nommer un rapporteur général sur la lutte contre la corruption, le blanchiment d'argent et les systèmes offshore, en conformité avec ses règles pertinentes.

## B. Exposé des motifs, par M. Sergiy Vlasenko, rapporteur

### 1. Introduction

#### 1.1. Procédure

1. Le 23 novembre 2018, la proposition de résolution intitulée «Lutte contre la corruption – Principes généraux de la responsabilité politique» ([Doc. 14639](#)) a été renvoyée, pour rapport, à la commission des questions juridiques et des droits de l'homme. La commission m'a désigné rapporteur le 13 décembre 2018 ; à la suite d'une interruption de la participation de la délégation ukrainienne aux travaux de l'Assemblée parlementaire, j'ai de nouveau été désigné à cette fonction par la commission le 30 janvier 2020. La commission a examiné une note introductive le 29 juin 2020, et l'a déclassifiée le 17 mai 2021. Elle a procédé le même jour à l'audition publique de trois experts: Michael Hudson, rédacteur en chef principal du Collectif international des journalistes d'investigation (ICIJ), Drago Kos, président du groupe de travail de l'OCDE sur la corruption, ancien président du Groupe d'États contre la corruption (GRECO), et Paul Radu, cofondateur d'Organized Crime and Corruption Reporting (OCCRP). Je me suis entretenu le 13 octobre 2021 en ligne avec des interlocuteurs en Islande, notamment Katrín Jakobsdóttir, Première ministre d'Islande ; Birgir Ármannsson, président du Parti de l'indépendance ; Þórhildur Sunna Ævarsdóttir du Parti pirate (également membre de la délégation islandaise à l'Assemblée) ; Bryndís Kristjánsdóttir, de la Direction des enquêtes fiscales ; Helgi Seljan, journalistes d'investigation (RÚV), Þórður Snær Júlíusson (Kjarninn), Aðalsteinn Kjartansson (Stundin), Jóhannes Kr Kristjánsson (Reykjavík Media) ; les universitaires Jón Ólafsson, professeur de questions culturelles et de russe à l'Université d'Islande, Henry Alexander Henrysson, conseiller indépendant en éthique et ancien professeur de philosophie, et Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir, professeur de politique publique, administration et gouvernance à l'Université d'Islande. Le présent exposé des motifs reprend les avis et propositions de ces interlocuteurs.

#### 1.2. Portée

2. L'Assemblée a déjà constaté que la corruption est en général profondément enracinée dans un environnement social, culturel et politique. Pour renforcer la capacité de résistance d'une société à ce phénomène, il est indispensable de modifier les mentalités et de promouvoir l'intégrité, la responsabilité et la transparence à tous les niveaux de la vie publique. Ces valeurs jouent un rôle crucial dans la réforme des institutions démocratiques et les actions de lutte contre la corruption. Ainsi, l'Assemblée a observé en 2010 que «la représentation ne peut plus être la seule expression de la démocratie ; cette dernière doit également être développée au-delà de la représentation, notamment par [...] le renouvellement de la politique [qui] nécessite également de développer une nouvelle culture de la responsabilité civique et politique»<sup>3</sup>. Le présent rapport analyse des exemples de corruption, d'évasion fiscale et de détournement frauduleux de fonds publics parmi les responsables politiques, en plus des dispositifs de blanchiment de capitaux qui facilitent la corruption à haut niveau et l'abus de fonction à des fins personnelles. Il cherche à préciser la notion de responsabilité politique dans les situations de ce type, et à déterminer quelle serait la réaction la plus appropriée des responsables politiques aux scandales publics de corruption et de systèmes financiers offshore.

### 2. Exemples inquiétants relevés dans les États membres

3. La corruption reste très répandue dans tous les États membres du Conseil de l'Europe. Les récents scandales décrits dans les paragraphes suivants pourraient ne constituer que la partie émergée de l'iceberg. Le nombre, l'ampleur et la gravité de ces scandales ainsi que d'autres scandales de blanchiment de capitaux dans des États membres du Conseil de l'Europe, dont les dispositifs de «lessiveuses», montrent qu'ils ne sauraient plus être considérés comme des cas isolés, mais comme une tendance qui appelle une réaction ferme. Je pense que le moment est venu d'attendre des personnalités politiques qu'elles assument systématiquement l'entière responsabilité des manquements de ce type, qui érodent la confiance du public dans nos institutions démocratiques.

---

3. [Résolution 1746 \(2010\)](#) «Démocratie en Europe: crise et perspectives».

## 2.1. «Panama papers»

4. Dans l'affaire des «Panama Papers», 11,5 millions de dossiers confidentiels provenant de l'un des plus grands prestataires mondiaux de services offshore, Mossack Fonseca (Panama), ont été obtenus auprès d'une source anonyme par le journal allemand *Süddeutsche Zeitung*, puis communiqués au Consortium international des journalistes d'investigation (ICIJ)<sup>4</sup>. De nombreuses personnalités politiques européennes étaient citées dans ces documents.

5. Par exemple, en **Andorre**, les «Panama Papers» ont confirmé que l'ancien ministre des Finances (2011-2019) Jordi Cinca détenait des intérêts offshore. Il avait précédemment admis être propriétaire d'une société offshore au Panama entre 1999 et 2002 ; il n'a pas démissionné. En **Azerbaïdjan**, la famille du Président Ilham Aliyev était propriétaire d'un groupe offshore qui détenait des intérêts dans des mines d'or, de l'immobilier et un conglomérat commercial. En **France**, les «Panama Papers» ont confirmé que Jérôme Cahuzac, ancien député (1997-2002, 2007-2012) et ancien ministre chargé du Budget (2012-2013) détenait une société aux Seychelles en 2009. Il avait précédemment mené une campagne contre la fraude fiscale et a été contraint d'admettre qu'il avait menti au Président François Hollande, à ses anciens collègues de l'Assemblée nationale et au peuple français en niant à plusieurs reprises avoir des comptes bancaires à l'étranger. Il a été exclu du Parti socialiste en 2013 et a démissionné de ses fonctions de ministre. En 2018, il a été condamné à deux ans de prison et à cinq ans d'inéligibilité.

6. En **Géorgie**, le milliardaire et ancien Premier ministre Bidzina Ivanishvili était propriétaire d'une société dans les îles Vierges britanniques. «Pour la période 2011-2012, le Premier ministre Ivanishvili ne détenait aucune participation dans cette société [...] et il n'y avait donc aucune obligation de la faire figurer dans sa déclaration», a affirmé un porte-parole. En **Grèce**, Stavros Papastavrou, directeur de cabinet adjoint aux affaires européennes et internationales auprès du Premier ministre de 2012 à 2015, a participé à de multiples fondations offshore, dont il a depuis démissionné. En **Hongrie**, Zsolt Horváth, alors membre de l'Assemblée nationale, avait pris la direction d'une société offshore en 2013 sans l'avoir indiqué dans sa déclaration d'intérêts financiers au Parlement hongrois en 2014.

7. En **Islande**, le Premier ministre Sigmundur Davíð Gunnlaugsson a démissionné le 5 avril 2016, après révélation du fait qu'il était propriétaire, aux îles Vierges britanniques, d'une société écran qui détenait près de 4 millions US\$ d'obligations des trois grandes banques islandaises qui s'étaient effondrées. Les «Panama Papers» ont en outre révélé que Bjarni Benediktsson, ancien Premier ministre et actuellement ministre des Finances et des Affaires économiques, avait, pendant la crise bancaire de l'Islande, acheté des parts d'une société écran des Seychelles par l'intermédiaire de la filiale luxembourgeoise d'une banque islandaise. La fuite de documents a également permis d'apprendre que Ólöf Nordal, ancienne ministre de l'Intérieur de l'Islande, aujourd'hui décédée, avait constitué une société offshore pour y placer les gains provenant des options sur actions de son mari. En **Italie**, l'ancien Premier ministre et, depuis 2019, membre du Parlement européen, Silvio Berlusconi, figurait sur la liste des «Panama Papers»<sup>5</sup>. À **Malte**, ces documents ont établi l'existence de liens entre le ministre de l'Énergie, Konrad Mizzi, et une société écran du Panama. K. Mizzi n'a pas démissionné, affirmant que cette structure n'était pas illégale, et le Premier ministre Muscat a répondu à l'indignation d'une grande partie de la population en se contentant de le nommer à un nouveau portefeuille.

8. En **Pologne**, en 2012, Paweł Piskorski, l'actuel président du Parti démocratique a acquis une société panaméenne pour «acheter des obligations d'une société de Singapour», qui a été dissoute en 2015. Auparavant maire de Varsovie, puis membre du Parlement européen, il a été contraint de quitter son parti en 2006 pour ne pas avoir correctement déclaré son patrimoine alors qu'il était membre du Parlement européen. En **Espagne**, le ministre de l'Industrie, de l'Énergie et du Tourisme, José Manuel Soria, a démissionné de ses fonctions en avril 2016 après que les «Panama Papers» l'ont impliqué dans des investissements aux Bahamas et que des journalistes ont révélé ses liens avec une société établie dans le paradis fiscal de Jersey. Il a été indiqué dans les «Panama Papers» que Rodrigo de Rato y Figaredo, ancien ministre de l'Économie et vice-président puis directeur du Fonds monétaire international, détenait plus de 3,6 millions d'euros dans deux sociétés offshore, malgré les assurances qu'il avait données antérieurement de ne détenir aucune société dans les paradis fiscaux. Il avait été arrêté en 2015 sous les chefs d'accusation de fraude, de détournement de fonds et de blanchiment de capitaux. En 2017, il a été reconnu coupable de détournement de fonds et condamné à une peine de quatre ans et demi d'emprisonnement.

---

4. ICIJ, «Panama Papers: The Power Players»; *The Guardian*, «What are the Panama Papers? A guide to history's biggest data leak», avril 2016; ICIJ, «Who uses the offshore world». Voir également la Résolution 2130 (2016) de l'Assemblée: «Enseignements à tirer de l'affaire des 'Panama Papers' pour assurer la justice sociale et fiscale».

5. En 2013, M. Berlusconi a été condamné pour fraude fiscale, exclu du Sénat et déclaré inéligible à toute élection générale pendant six ans.

9. En **Ukraine**, l'ancien Président Petro Poroshenko s'était engagé à vendre son entreprise de confiserie (Roshen) s'il était élu, mais les «Panama Papers» indiquent qu'en 2014, il a, au lieu de cela, transféré la propriété du groupe à une compagnie financière offshore des îles Vierges britanniques, dont il était le bénéficiaire effectif. Au **Royaume-Uni**, la baronne Pamela Sharples, membre du parti conservateur et «paire à vie» depuis 1973, était la seule actionnaire d'une société établie aux Bahamas dont elle se servait pour faire des investissements, mais dont elle n'avait pas déclaré l'existence au parlement. Le cabinet d'avocats qui gère les affaires de la baronne a indiqué qu'elle était devenue directrice de cette société en 2000 et que la société avait été immatriculée au Royaume-Uni la même année et payait maintenant des impôts au fisc britannique. La baronne s'est retirée de la Chambre des Lords en décembre 2017 à l'âge de 94 ans.

## 2.2. «Paradise papers»

10. Les «Paradise Papers» étaient un ensemble de 13,4 millions de documents électroniques confidentiels relatifs à des investissements offshore, qui ont été à nouveau officiellement remis au journal *Süddeutsche Zeitung*, puis communiqués à l'ICIJ et rendus publics en 2017<sup>6</sup>. Ce scandale a révélé les intérêts et activités offshore de plus de 120 responsables politiques et dirigeants mondiaux. Dans la liste figurait le député **lituanien** du Parlement européen Antanas Guoga, qui détenait des parts dans une société de l'île de Man non déclarées au parlement. Alexey Ezubov, membre de la Douma **russe** encore en fonction aujourd'hui y était cité comme directeur d'une société des Bermudes, et l'ancien membre de la Douma Aleksandr Skorobogatko, bénéficiaire effectif d'une société constituée en 2010, a démissionné du Parlement russe en 2016. L'ancien maire **espagnol** de Majadahonda, Guillermo Ortega Alonso, également impliqué dans l'affaire Gürtel, a démissionné à la suite du scandale. L'ancien membre du Parlement de la Galice Pablo Crespo a été reconnu coupable, dans le cadre de l'affaire Gürtel, de corruption, de blanchiment de capitaux et de fraude et condamné à une peine de plus de 37 ans d'emprisonnement. L'ancien maire de Barcelone et président actuel du groupe parlementaire Convergence et Union au conseil municipal de Barcelone, Xavier Trias, figurait dans un trust (fiducie) familial en Suisse qui aurait servi à dissimuler des fonds pendant la plus grande partie de sa carrière politique. En **Ukraine**, le nom de l'ancien Vice-Premier ministre Valeriy Voshchevsky figurait sur le registre des sociétés de Malte en 2013, et Anton Prigodsky, ancien membre de la Verkhovna Rada, était propriétaire d'une société immatriculée à Malte en 2013.

## 2.3. «Pandora Papers»

11. Le troisième scandale, le plus récent, celui des «Pandora Papers», a été suscité par la fuite de près de 12 millions de documents publiés par l'ICIJ et l'OCCRP le 3 octobre 2021. Cette fuite se distinguerait des deux scandales précédents par son volume ; elle jette une lumière d'une clarté sans précédent sur les activités des centres offshore, montrant une fois pour toutes que l'évasion fiscale, le blanchiment de capitaux et autres malversations révélés par les enquêtes précédentes ne sont pas le fait de quelques opérateurs véreux, mais sont au cœur même du fonctionnement dissimulé de cette industrie<sup>7</sup>. Les premières informations mentionnaient près de 336 «personnes politiquement exposées», dont de nombreuses personnalités politiques d'États membres du Conseil de l'Europe : deux d'Azerbaïdjan, trois de France, quatre d'Italie, quatre de Serbie, quatre de République tchèque, cinq d'Espagne, trois du Portugal, une de la République de Moldova, deux de Roumanie, seize de la Fédération de Russie, trente-huit d'Ukraine et neuf du Royaume-Uni.

12. Par exemple, selon l'OCCRP, la famille du président **azerbaïdjanais** aurait acquis des dizaines de propriétés londoniennes de grand standing d'une valeur de près de 700 millions US\$, et la famille d'Oktay Asadov, ancien président du Parlement azerbaïdjanais, posséderait des biens immobiliers de luxe d'une valeur de plusieurs millions de dollars à Londres, Dubaï et Moscou, ainsi qu'une villa près de Bakou, dont la valeur réelle est hors de portée de ses revenus déclarés et de ceux de ses proches. Le Premier ministre **tchèque**, Andrej Babiš, a prêté des millions d'euros par le canal de sociétés offshore, et acquis des biens immobiliers de luxe en France, dont un château, dans des transactions présentant tous les signes du blanchiment de capitaux. Le Président **ukrainien** Volodymyr Zelensky possédait des sociétés offshore avant de devenir président de l'Ukraine. M. Zelensky a transféré la propriété de ces sociétés à ses alliés avant d'être investi comme président de l'Ukraine. Les «Pandora Papers» ont fourni de nouvelles preuves étayant les informations de 2015 selon lesquelles Siniša Mali, un homme politique **serbe** de premier plan, possédait 24 luxueuses propriétés sur la côte bulgare, enregistrées aux noms de deux sociétés offshore dont il était l'unique actionnaire. En 2017, l'ancien Premier ministre **britannique** Tony Blair et son épouse ont évité l'imposition d'un immeuble de bureaux de 6,5 millions de livres sterling en l'acquérant par l'intermédiaire d'une

6. ICIJ, «Explore the politicians in the Paradise Papers».

7. «FAQ: About the Pandora Papers», OCCRP.

société offshore<sup>8</sup>. D'autres personnalités politiques européennes en vue apparaissent dans ces documents, comme Silvio Berlusconi, ancien Premier ministre **italien**, Wopke Hoekstra, ministre des Finances des **Pays-Bas**, Delyan Peevski, homme politique **bulgare** et ancien député à l'Assemblée nationale, Alexander Mamut, milliardaire **russe** et ancien conseiller du président Boris Eltsine, un autre homme politique russe, Alexei Chepa, membre de l'Assemblée fédérale, Ben Elliot, coprésident du Parti conservateur, Lord Deighton, membre de la Chambre des Lords, et Patrick Robertson, conseiller politique au **Royaume-Uni**, Jürg Wissmann, homme politique **suisse** du Parti démocrate-chrétien, Aymeric Chauprade, ancien député européen, Nicolas Perruchot, ancien maire de Blois et membre de l'Assemblée nationale, et Sylvain Maillard, membre de l'Assemblée nationale, tous les trois personnalités politiques **françaises**<sup>9</sup>. Reste encore à mesurer le degré d'implication de la classe politique dans ces systèmes financiers offshore.

#### 2.4. Les lessiveuses

13. Le rapport de l'Assemblée sur les «lessiveuses» – des systèmes internationaux de blanchiment de capitaux à grande échelle – fait apparaître l'ampleur du blanchiment de capitaux impliquant des États membres. Le système de «lessiveuse internationale» a permis de transférer illégalement au moins 21 milliards US\$, et peut-être jusqu'à 80 milliards US\$ de la Fédération de Russie à des destinataires répartis dans le monde entier ; le système de «lessiveuse azerbaïdjanaise» a permis le transfert de 2,9 milliards US\$ hors d'Azerbaïdjan et le système de «lessiveuse Troïka» a servi au transfert supplémentaire de 4,6 milliards US\$ hors de la Russie<sup>10</sup>. Le rapporteur qui a fait un rapport sur le système des lessiveuses, notre ancien collègue M. Mart van de Ven (Pays-Bas, ADLE), a expliqué que les fonds blanchis avaient été versés à un large éventail de bénéficiaires, parmi lesquels des membres de la famille de plusieurs hauts fonctionnaires. Sur la liste des bénéficiaires figuraient Yaqoub Eyyubov, premier vice-premier ministre de l'Azerbaïdjan depuis 2003, les fils du chef adjoint de l'agence azerbaïdjanaise de lutte contre la corruption, Ali Naguiev, les filles de Fizouli Alakbarov, ministre du Travail et de la Protection sociale, et Azer Gasimov, porte-parole du Président Aliyev. Plusieurs de ces noms apparaissaient également dans les «Panama Papers».

14. La «lessiveuse azerbaïdjanaise» a également fourni des fonds qui ont donné lieu à des activités de corruption au sein de l'Assemblée, comme le montre le rapport du Groupe d'enquête indépendant (GIAC)<sup>11</sup>. Cinq anciens membres de l'Assemblée semblent très clairement avoir reçu une partie de ces fonds ; tous ont été sanctionnés par l'Assemblée pour avoir enfreint ses règles de déontologie. Les poursuites judiciaires engagées par les autorités italiennes contre Luca Volontè pour corruption et blanchiment de capitaux sont toujours en cours. Le Parlement allemand a statué que Karin Strenz avait contrevenu à ses règles de déontologie et lui a infligé une amende record de 20 000 €. Transparency International Allemagne a également porté plainte au pénal contre M<sup>me</sup> Strenz et un autre ancien membre, Eduard Lintner, pour infraction de corruption d'un agent public. M. Lintner est accusé d'avoir reçu 4 millions € de l'Azerbaïdjan par le biais de sociétés écrans britanniques entre 2008 et 2016. En janvier 2020, le parquet de Francfort-sur-le-Main a ouvert une enquête judiciaire sur M<sup>me</sup> Strenz et M. Lintner<sup>12</sup>. On ne sait toutefois pas à ce jour si le dernier des cinq, Zmago Jelinčič Plemeniti (Slovénie), a fait l'objet de quelconques mesures.

#### 2.5. Autres exemples nationaux

15. En plus de ces révélations de grande ampleur dans les médias, de nombreuses affaires ponctuelles ont été dévoilées ces dernières années.

---

8. Ibid.; voir également «Massive Leak Exposes the Hidden Fortunes of World's Elite and Crooks», OCCRP; «Azerbaijan's Ruling Aliyev Family and Their Associates Acquired Dozens of Prime London Properties Worth Nearly \$700 Million», OCCRP; «Family of Top Azerbaijani Politician Owns Millions in Luxury Real Estate», «OCCRP; Anti-Graft Czech Prime Minister Used Offshores to Disguise Funds for French Chateau», OCCRP; «Pandora Papers Reveal Offshore Holdings of Ukrainian President and his Inner Circle», OCCRP; «Despite Denials, Serbian Finance Minister Owned Luxury Apartments After All», OCCRP; «Tony and Cherie Blair bought property via offshore firm and saved £300,000 in tax», The Guardian.

9. «Where are the 336 politicians in the Pandora papers from?», tbsnews.net.

10. Résolution 2279 (2019) «Lessiveuses: faire face aux nouveaux défis de la lutte internationale contre la criminalité organisée, la corruption et le blanchiment de capitaux».

11. Rapport du Groupe d'enquête indépendant concernant les allégations de corruption au sein de l'Assemblée parlementaire, 15 avril 2018. Voir également la Résolution 2216 (2018) de l'Assemblée: «Suivi du rapport du Groupe d'enquête indépendant sur les allégations de corruption au sein de l'Assemblée parlementaire» et la page internet sur le suivi l'enquête sur les allégations de corruption en 2017 de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles.

12. Transparency International, «Transparency Germany welcomes corruption investigation into Karin Strenz and Eduard Lintner», 30 janvier 2020. Le procureur de Rostock a décidé en mai 2019 de ne pas ouvrir d'enquête.

16. En 2019, la Commission européenne a ordonné à la **République tchèque** de rembourser 17 millions d'euros de subventions européennes reçues par une entreprise appartenant au Premier ministre Andrej Babiš<sup>13</sup>, cela à la suite d'enquêtes menées par la police tchèque et l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) de 2015 à 2019 dans l'affaire dite du «nid de cigogne». L'immunité du Premier ministre a été levée à plusieurs reprises au cours de ces enquêtes, et les poursuites ont finalement été abandonnées pour absence d'éléments constitutifs d'une infraction. En avril 2019, la police ayant demandé à plusieurs reprises son inculpation pour fraude, il a remplacé le ministre tchèque de la Justice de l'époque, ce que certains ont interprété comme une tentative de blocage de l'enquête. De grandes manifestations ont alors eu lieu dans tout le pays pour demander sa démission, mais il a refusé<sup>14</sup>. Les accusations portées contre lui ont finalement été abandonnées en septembre 2019, et il est resté en fonction. Il fait à présent de nouveau l'objet d'une enquête de journalistes dans le cadre du scandale des «Pandora Papers»<sup>15</sup>.

17. En octobre 2019, le Centre national de lutte contre la corruption et le procureur spécial de la **République de Moldova** ont déclaré que Vladimir Plahotniuc, ancien député et président du parti au pouvoir, le Parti démocratique de Moldova, était recherché pour des opérations de blanchiment de capitaux d'une envergure exceptionnelle. D'autres personnes, notamment des agents publics et des députés impliqués dans de gros transferts financiers illicites du système bancaire moldave en 2014 (le «vol du siècle»), n'ont pas encore été traduites en justice<sup>16</sup>. L'Assemblée a déploré en 2019 que, cinq ans après les faits, les enquêtes ne soient toujours pas arrivées à des conclusions. Ce n'est que récemment que Vladimir Andronachi, un ex-député de l'ancien Parti démocratique au pouvoir, a été officiellement accusé d'avoir organisé des transferts offshore de près d'un million d'euros provenant de cette fraude bancaire<sup>17</sup>. Ilan Șor, un autre député associé à la même fraude, alors qu'il faisait l'objet d'une enquête pénale depuis 2014 et qu'il avait été condamné en 2017 en première instance, a pu profiter de failles juridiques pour se faire élire d'abord maire aux élections locales de 2015, puis député aux deux élections législatives suivantes, dont celles de cette année. Il conserve son statut de député<sup>18</sup> moldave tout en fuyant la justice<sup>19</sup>.

18. En **Roumanie**, le chef du Parti social-démocrate au pouvoir, Liviu Dragnea, a dû commencer en mai 2019 à purger une peine de trois ans et demi d'emprisonnement pour corruption et abus de pouvoir<sup>20</sup>. M. Dragnea a rejoint une longue liste de responsables politiques condamnés entre 2014 et 2018: sept ministres, un vice-premier ministre et trois députés ont été condamnés pour corruption, blanchiment de capitaux, évasion fiscale, vente de biens publics, trafic d'influence, détournements de fonds et autres délits de corruption. Ces condamnations ont mis le point final à des enquêtes et poursuites excessivement longues et minces, sévèrement critiquées par les institutions européennes. La Commission européenne, par exemple, s'est déclarée en 2013 très inquiète du niveau de corruption dans le pays, soulignant que «des rapports de l'Agence nationale pour l'intégrité (ANI) incriminant des ministres et de hauts fonctionnaires n'ont pas entraîné leur révocation», comme on s'y serait attendu dès lors que leur intégrité était mise en doute<sup>21</sup>. Pire encore, les progrès notables obtenus par la Roumanie dans la lutte contre la corruption ont été ternis en 2018 par la révocation de la procureure générale anticorruption, qui s'était opposée à la dépénalisation, voulue par le parlement nouvellement élu, de certains délits de corruption remontant à 2016. Elle a ensuite été nommée procureure en chef de l'Union européenne.

19. En **Espagne**, l'affaire «Gürtel», en cours, a contribué à l'éclatement du système bipartite du pays, à la transformation de l'idée que la population se fait de ses dirigeants et, en fin de compte, à la chute d'un gouvernement<sup>22</sup>. Cette affaire a pour principal protagoniste Francisco Correa, un puissant homme d'affaires qui s'est entendu avec des responsables politiques locaux pour fausser l'attribution de marchés publics

13. Transparency International, «European Commission confirms Czech Prime Minister Andrej Babiš has conflict of interest», 5 juin 2019.

14. «Czechs demand PM Babiš quit in biggest protest since communist era», Reuters.

15. «République tchèque: visé par les 'Pandora Papers', Andrej Babiš joue sa réélection», la-croix.com.

16. Global Voices, «Can Moldova ever win its gruelling fight against corruption? », 3 février 2020. Voir aussi [Résolution 2308 \(2019\)](#) de l'Assemblée «Le fonctionnement des institutions démocratiques en République de Moldova».

17. «Final de mandat. Milionul», Rise Moldova et «Former MP Vladimir Andronachi charged», IPN.

18. Members of the Parliament, parlament.md.

19. «Seven letdowns from Prosecutor General Stoianoglo one year into his term», sic.md.

20. Voir également, GRECO, Quatrième cycle d'évaluation, rapport de conformité intérimaire, Roumanie, juin 2019; OCCRP, «Romanian PM 'Disappointed' with EU Threats over Corruption», 16 mai 2019; Commission européenne, [Rapport de la Commission européenne sur les progrès réalisés par la Roumanie au titre du mécanisme de coopération et de vérification](#), 13 novembre 2018.

21. Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les progrès réalisés en Roumanie au titre du mécanisme de coopération et de vérification (COM(2013) 47 final Bruxelles, 30 janvier 2013).

22. «Spain's Watergate: inside the corruption scandal that changed a nation», *The Guardian*, mars 2019.

lucratifs. En mai 2018, 27 accusés, dont deux anciens maires du Parti populaire et un ancien parlementaire, ont été condamnés à des peines de prison dont la durée cumulée dépasse 300 ans. Le Premier ministre, Mariano Rajoy, a dû démissionner après un vote de défiance.

### 3. Exemples de cas dans lesquels des responsables politiques ont dû assumer leur responsabilité politique

#### 3.1. Destitutions

20. Je ne présente dans les paragraphes suivants que des exemples observés dans des États membres du Conseil de l'Europe ; mais il pourrait être utile de chercher de l'inspiration dans d'autres démocraties non européennes où la destitution s'est révélée une arme efficace de lutte contre la corruption de haut niveau<sup>23</sup>.

21. Le cas de l'ancien Président **lituanien** Rolandas Paksas est probablement le premier et le plus connu des exemples de destitution pour corruption d'un chef d'État. Il a été destitué de ses fonctions pour violation grave de la Constitution et il lui a été interdit de se présenter aux élections législatives.

22. En **République de Moldova**, après une série de scandales de corruption en 2013, Vladimir Filat a démissionné de ses fonctions de Premier ministre après avoir perdu un vote de confiance consécutif à des allégations de corruption. Il a de nouveau été proposé comme candidat à la fonction de premier ministre par le parti au pouvoir, dont il était le chef. L'opposition parlementaire a toutefois contesté cette désignation devant la Cour constitutionnelle moldave, qui lui a retiré son statut de candidat et sa fonction de premier ministre par intérim jusqu'à la nomination du nouveau chef du gouvernement. La Cour a dit qu'un homme politique démis de fonctions de haut niveau sur la base d'allégations de corruption, même sans enquête pénale, ne saurait se présenter ni comme candidat au même poste ni à une autre fonction par intérim<sup>24</sup>. Deux ans plus tard, le parti de M. Filat a perdu un grand nombre de ses sièges au parlement, et lui-même a vu son immunité parlementaire levée ; inculpé dans l'affaire du «vol du siècle», il a été condamné pour corruption.

23. En 2013, le Sénat de la **République tchèque** a voté la mise en examen du Président Václav Klaus pour sa loi d'amnistie controversée, qui tirait un trait sur de nombreuses affaires célèbres de corruption. La destitution est intervenue juste avant la fin de son second mandat présidentiel, après lequel il ne pouvait plus se représenter, et a donc eu peu d'effets. La Cour constitutionnelle tchèque a jugé qu'elle ne pouvait pas destituer un président après l'expiration de son mandat.

24. Le Président **roumain** Traian Băsescu, publiquement accusé de tolérer la corruption, a fait l'objet de deux tentatives de destitution. En 2007, le Parlement roumain a entamé la procédure de destitution ; le président a été suspendu et sa destitution a été soumise à référendum. Les choses se sont arrêtées là, car la participation à ce référendum n'a pas atteint le seuil requis. M. Băsescu est resté en fonction, puis a été réélu président pour un second mandat. En 2012, le parlement a engagé une autre procédure de destitution pour diverses fautes graves. Le président a de nouveau été suspendu et une majorité de Roumains ont voté pour sa destitution. La Cour constitutionnelle roumaine a invalidé l'ensemble du référendum pour vices de procédure. Cette décision a provoqué des manifestations réclamant en vain la démission du président. Les différentes procédures de destitution ayant échoué, M. Băsescu a pu continuer à se présenter aux élections malgré la persistance de soupçons et d'allégations.

#### 3.2. Usages politiques

25. En **France**, la «jurisprudence Bérégovoy-Balladur» ou «règle Balladur» implique le retrait tacite ou la démission automatique d'une personnalité politique occupant un poste gouvernemental si elle est mise en examen. En 1992, le Premier ministre Pierre Bérégovoy a demandé sa démission à l'un de ses ministres, Bernard Tapie, après mise en examen officielle de ce dernier pour abus de biens sociaux à des fins personnelles. Sept mois plus tard, Bernard Tapie revenait au gouvernement après un non-lieu. Cet exemple a servi de précédent au Premier ministre Édouard Balladur pour exiger la démission de plusieurs de ses

---

23. Par exemple, la destitution de Dilma Rousseff au Brésil pour des scandales de corruption liés à l'affaire Petrobras et l'échec de la tentative de destitution de Michel Temer dans le même contexte, ou encore les tentatives de destitution du président péruvien Pedro Pablo Kuczynski, à la suite desquelles il a finalement démissionné.

24. Cour constitutionnelle de la République de Moldova, Judgement on constitutional review of the Decrees of the President of the Republic of Moldova No. 534-VII of 8 March 2013 on the dismissal of the Government, in the part concerning the staying in office of the Prime Minister dismissed by a motion of no confidence (on allegations of corruption) of 8 March 2013 until the formation of the new government and No. 584-VII of 10 April 2013 on the nomination of the candidate for the office of Prime Minister ([Requête n° 10a/2013](#)).

ministres après des accusations de corruption. La «règle Ballardur» impose à un ministre un devoir moral de démission sur simple mise en examen officielle, même si la Constitution française ne prévoit rien de tel. Les premiers ministres Jacques Chirac, Lionel Jospin et François Fillon l'ont également appliquée à leurs ministres, parfois avant même la mise en examen officielle. La règle a été étendue depuis aux autorités locales et aux responsables publics de niveau inférieur<sup>25</sup>, eu égard à l'importance de la préservation de la confiance du public et de la déontologie politique.

26. Cette pratique a également fait l'objet de critiques: des analystes et personnalités politiques ont fait valoir qu'elle pouvait être aisément détournée par des accusations infondées portées à des fins politiques. Les poursuites pénales récemment engagées auraient progressivement conduit une partie de la classe politique à relativiser la règle tacite de la démission automatique dans le cas d'une mise en examen – encore bien éloignée de la condamnation<sup>26</sup>. Cette pratique ne s'applique d'ailleurs pas aux plus hauts représentants de l'État qui bénéficient d'une immunité de fonction, comme le président de la République.

### 3.3. Démissions individuelles

27. Les «Panama papers» n'auraient entraîné que deux démissions en Europe. La première en **Islande**, où l'ancien Premier ministre Sigmundur Davíð Gunnlaugsson a fini par démissionner sur les instances de ses collègues du parti et sous la pression de grandes manifestations antigouvernementales organisées devant le Parlement<sup>27</sup> (voir paragraphe 7 ci-dessus). Mes interlocuteurs islandais (personnalités politiques, universitaires et journalistes d'investigation) ont tous estimé qu'il avait le devoir moral de démissionner, incapable qu'il était de réfuter les allégations de recours à des sociétés offshore à des fins d'évasion fiscale. Ils ont également confirmé que le code d'éthique des parlementaires islandais était muet sur la question, et inefficace dans la pratique. Selon la Première ministre actuelle, Katrín Jakobsdóttir, les autorités islandaises attachent davantage d'importance, depuis le scandale des «Panama papers», à la révision de la réglementation fiscale et des règles relatives aux conflits d'intérêts exigeant des responsables politiques qu'ils déclarent leurs avoirs et intérêts offshore, ainsi que tous les autres intérêts financiers pertinents. Dans le même contexte, M. Ármannsson, président du groupe parlementaire du Parti de l'indépendance (majoritaire au Parlement islandais) a reconnu que le code de conduite des parlementaires mériterait peut-être une révision pour contraindre les membres de la classe politique à assumer les conséquences d'un manquement à l'intégrité.

28. La seconde démission due aux révélations des «Panama Papers» a eu lieu en **Espagne**, où José Manuel Soria, ministre de l'Industrie, de l'Énergie et du Tourisme, a démissionné lorsqu'il a été révélé que sa famille et lui possédaient des sociétés offshore.

29. D'autres scandales politiques et accusations de corruption ont mené des personnalités politiques à la démission. Le ministre de la Justice de **Moldova**, Alexandru Tănase, a démissionné à la suite d'une fuite de l'enregistrement d'une conversation téléphonique qu'il avait eue, alors qu'il était président de la Cour constitutionnelle, avec un criminel bien connu, ensuite condamné dans l'affaire du «vol du siècle». La ministre **lituanienne** de la Justice, Milda Vainiute, a démissionné pour des révélations de marchés publics opaques dans l'administration pénitentiaire. Le ministre **espagnol** de la Culture, Maxim Huerta, a démissionné après moins d'une semaine pour des milliers d'euros d'évasion fiscale révélés dans les médias. La ministre **bulgare** de l'Énergie, Temenuzhka Petkova, a démissionné après confirmation d'un conflit d'intérêts non déclaré dans la négociation d'un important contrat énergétique. Aleksandar Andrija Pejovic, ministre des Affaires étrangères du **Monténégro**, a démissionné quand l'agence nationale anti-corruption a découvert qu'il occupait deux postes et avait d'autres revenus. Le ministre **ukrainien** de l'Intérieur, Arsen Avakov, a démissionné dans un contexte de rumeurs croissantes de conflit avec le Président Volodymyr Zelenskiy, ainsi que d'accusations publiques de corruption. Récemment, le chancelier **autrichien** Sebastian Kurz a démissionné, après des pressions politiques et publiques provoquées par des accusations de corruption par recours à des fonds publics pour obtenir une couverture politique médiatique favorable.

30. D'autres démissions politiques, en revanche, ne sont pas dues à des accusations de corruption. Le ministre de la Santé **britannique** Matt Hancock a démissionné après avoir été accusé d'avoir lui-même enfreint les restrictions qu'il avait imposées au reste de la population pour ralentir la propagation du coronavirus. Un certain nombre de responsables **allemands** ont démissionné pour des plagats, comme Franziska Giffey (ministre de la Famille), Annette Schavan (ministre de l'Éducation), Karl-Theodor zu

25. Voir par exemple [http://www1.rfi.fr/actu/fr/articles/049/article\\_26173.asp](http://www1.rfi.fr/actu/fr/articles/049/article_26173.asp).

26. «Si Dupond-Moretti est mis en examen, la jurisprudence Ballardur s'appliquera-t-elle?», [huffingtonpost.fr](https://www.huffpost.fr).

27. «Icelandic Prime Minister Had Stake In Failed Banks, Leaks Suggest», [HuffPost Impact](https://www.huffpost.com).

Guttenberg (ministre de la Défense). Le président hongrois Pal Schmitt a démissionné lorsque son doctorat a été annulé pour plagiat. En République slovaque, quatre ministres critiqués pour leur mauvaise gestion de la crise de la covid-19 ont démissionné.

#### 4. Normes du Conseil de l'Europe en matière de lutte contre la corruption, le blanchiment de capitaux et les infractions connexes

31. Dans une allocution récemment prononcée devant l'Assemblée, la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe a souligné l'importance stratégique que revêt, pour l'Organisation dans son ensemble, la lutte contre la corruption, en mettant en garde contre «la corruption endémique, l'inefficacité de l'administration publique et les atteintes aux freins et contre-pouvoirs nécessaires à la bonne santé de toute démocratie», autant de problèmes contre lesquels il incombe aux États membres, y compris à leurs parlements, d'agir<sup>28</sup>.

##### 4.1. Assemblée parlementaire

32. L'Assemblée a fréquemment déclaré que la corruption menaçait la prééminence du droit, la démocratie et les droits de l'homme, minait la confiance de la population et mettait en péril la stabilité des institutions publiques. Ces dernières années, elle a adopté des résolutions et recommandations portant par exemple sur les questions suivantes: «L'assassinat de Daphne Caruana Galizia et l'État de droit à Malte et ailleurs: veiller à ce que toute la lumière soit faite» ([Résolution 2293 \(2019\)](#)); «Promouvoir l'intégrité dans la gouvernance pour lutter contre la corruption politique» ([Résolution 2170 \(2017\)](#) et [Recommandation 2105 \(2017\)](#)); «La corruption: une menace à la prééminence du droit» ([Résolution 1943 \(2013\)](#) et [Recommandation 2019 \(2013\)](#)); «Séparer la responsabilité politique de la responsabilité pénale» ([Résolution 1950 \(2013\)](#)); «Transparence et ouverture dans les institutions européennes» ([Résolution 2125 \(2016\)](#) et [Recommandation 2094 \(2016\)](#)); «Démocratie en Europe: crises et perspectives» ([Résolution 1746 \(2010\)](#) et [Recommandation 1928 \(2010\)](#)).

33. L'Assemblée a souligné que «la corruption compromet le bon fonctionnement des institutions publiques et détourne l'action des pouvoirs publics de son but, qui est de satisfaire l'intérêt général. Elle perturbe le processus législatif, porte atteinte aux principes de légalité et de sécurité juridique, introduit une part d'arbitraire dans le processus décisionnel et a un effet dévastateur sur les droits de l'homme»<sup>29</sup>. Elle reconnaît que «la répétition des scandales de corruption, tant dans les institutions nationales qu'européennes, a permis aux dirigeants populistes d'exploiter le désenchantement du public à l'égard des "élites corrompues"»<sup>30</sup>. Il est préoccupant de constater que la corruption a des effets négatifs sur la démocratie et menace l'État de droit et les institutions publiques. La fraude fiscale et l'association de personnalités politiques avec des comptes offshore déçoivent également les attentes de la population à l'égard des institutions démocratiques et de ces personnalités. Même dans les États membres où les sociétés offshore peuvent être utilisées à des fins légitimes et légales, la simple association d'une personnalité avec une telle société a des effets considérables sur l'idée que la population se fait de la vie politique dans son ensemble. Dans la pratique, la plupart des comptes offshore servent à des fins de fraude ou d'évasion fiscales. Les responsables politiques de haut niveau qui se livrent à de telles pratiques manifestent leur réticence à garantir la stabilité économique de l'État et leur méfiance à l'égard du système bancaire national et de la stabilité de la monnaie nationale en ne gardant pas leur propre argent dans les banques, et créent également un précédent en matière de fraude fiscale que suivront d'autres politiciens et qui est source d'incertitude et d'instabilité dans le pays. La radicalisation de la vie politique, les manquements aux valeurs démocratiques, l'inconduite de personnalités et la montée des partis populistes principalement composés de leaders d'opinion sans expérience professionnelle et non de politiciens compétents ne sont que quelques-unes des répercussions manifestes de la désillusion des citoyens à l'égard de la politique. Lors du scandale des «Panama Papers», par exemple, l'Assemblée s'est déclarée «préoccupée par l'ampleur de l'optimisation fiscale, de l'évasion fiscale, voire de la fraude fiscale dans les sociétés modernes, [qui concernent] aujourd'hui des personnalités publiques [...], lesquelles devraient au contraire être des modèles d'éthique». Du point de vue de l'Assemblée, «il faut introduire davantage d'éthique dans les milieux politiques et le monde des affaires pour protéger les systèmes économiques, sociaux et démocratiques». L'Assemblée a appelé à prendre des mesures visant «à garantir la transparence des activités commerciales des responsables politiques, dans la mesure où les rapports opaques entre les entreprises et la politique minent la confiance des citoyens dans les structures démocratiques»<sup>31</sup>.

28. Discours à l'Assemblée, Strasbourg, 29 janvier 2020.

29. [Résolution 1943 \(2013\)](#) «La corruption: une menace à la prééminence du droit».

30. [Résolution 2170 \(2017\)](#) «Promouvoir l'intégrité dans la gouvernance pour lutter contre la corruption politique».

31. [Résolution 2130 \(2016\)](#), *op. cit.*

34. Les principes déontologiques que les membres de l'Assemblée doivent respecter sont énoncés dans son Règlement, ainsi que dans le Code de conduite des membres qui y a été ajouté. En vertu du paragraphe 17 du Code de conduite, les membres sont tenus de déclarer chaque année toute activité professionnelle, toute fonction et tout poste rémunéré, dans le secteur public ou privé, exercé ou occupé régulièrement ou occasionnellement, que ce soit en tant que salarié, membre d'une profession libérale ou travailleur indépendant, y compris un mandat parlementaire et des fonctions d'élu local, et tout autre intérêt. À la demande de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, le GRECO a évalué le Code de conduite de l'Assemblée, notamment en ce qui concerne les questions relatives aux conflits d'intérêts, aux déclarations de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts ; l'interdiction ou la restriction de certaines activités ; l'efficacité des mécanismes de surveillance et de contrôle ; et, enfin, le conseil, la formation et la sensibilisation. Dans son évaluation<sup>32</sup>, le GRECO a constaté que le cadre réglementaire constitué par le recueil de 2015 de textes de déontologie appelait bon nombre d'améliorations. En 2017, l'Assemblée a répondu aux préoccupations du GRECO en mettant en place de nouvelles règles de conduite et obligations déclaratives visant à prévenir, à l'avenir, toute éventuelle corruption au sein de l'Assemblée<sup>33</sup>.

35. En réponse aux rapports et aux conclusions du GIAC sur la conduite individuelle de membres ou d'anciens membres, la commission du Règlement a tenu plusieurs auditions afin d'entendre les membres de l'Assemblée concernés et a décidé de prendre certaines mesures (à savoir le retrait de titres d'associé honoraire de l'Assemblée parlementaire et la privation à vie du droit d'accès aux locaux du Conseil de l'Europe et de l'Assemblée parlementaire), dans le strict cadre de la réglementation déontologique de l'Assemblée. L'Assemblée a rappelé en 2018 «le principe de la responsabilité politique individuelle, y compris la possibilité, pour les élus, de rendre leurs mandats». Elle a également invité «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»<sup>34</sup>. Il convient également de signaler la plateforme de l'Assemblée contre la corruption, officiellement lancée à Strasbourg le 8 avril 2014 pour créer un espace de dialogue visant à lutter plus efficacement contre les nouvelles formes de corruption et contribuer à promouvoir la transparence et l'honnêteté dans la vie publique. Des séminaires et ateliers – axés sur la dimension régionale ou nationale – ont déjà été organisés sur des sujets tels que les mécanismes permettant aux parlements nationaux de lutter contre la corruption, le code de conduite pour les parlementaires et l'intégrité du personnel parlementaire. Faute de moyens adéquats, cette plate-forme est actuellement en sommeil<sup>35</sup>.

36. Enfin, l'Assemblée a précédemment distingué la responsabilité politique de la responsabilité pénale, pour «protéger efficacement les responsables politiques contre les poursuites pénales engagées à leur encontre en raison de leurs décisions politiques[, qui] engagent leur responsabilité politique». Elle a toutefois reconnu que «les responsables politiques doivent être tenus de rendre des comptes pour les actes ou omissions délictuels qu'ils commettent à titre privé et dans l'exercice de leurs fonctions publiques»<sup>36</sup>. La lutte contre l'impunité impose que quiconque ait à rendre compte d'une infraction à la loi, quel que soit son statut ou son affiliation politique. L'Assemblée a ainsi jugé que la nécessité d'éradiquer l'impunité s'étend à la corruption, dans le secteur public comme privé – un phénomène répandu, qui reste largement impuni, affaiblit l'État de droit et constitue une grave menace pour la prospérité des pays et leurs institutions démocratiques<sup>37</sup>.

#### 4.2. Instruments juridiques

37. Trois traités du Conseil de l'Europe portent sur la corruption sous l'angle du droit pénal, du droit civil et du droit administratif. La Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) du 27 janvier 1999 et son Protocole additionnel (STE n° 191) prévoient des mesures à prendre au niveau national contre la corruption active et passive d'agents publics nationaux, de membres d'assemblées publiques nationales, de membres d'assemblées parlementaires internationales et de fonctionnaires internationaux. Le préambule de cette convention souligne que «la corruption constitue une menace pour la prééminence du droit, la démocratie et les droits de l'homme, sape les principes de bonne administration, d'équité et de justice sociale, fausse la concurrence, entrave le développement économique et met en danger la stabilité des institutions

32. GRECO, «Évaluation de la Déontologie des membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe», juin 2017.

33. Résolution 2182 (2017) de l'Assemblée: «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».

34. Résolution 2216 (2018), *op. cit.*

35. Voir la page Web de la plateforme. Voir également le «Guide à l'usage des parlementaires – Présentation des activités de la plateforme de l'APCE contre la corruption», 2014.

36. Résolution 1950 (2013) de l'Assemblée Séparer la responsabilité politique de la responsabilité pénale.

37. Résolution 1675 (2009) de l'Assemblée, Situation des droits de l'homme en Europe: nécessité d'éradiquer l'impunité.

démocratiques et les fondements moraux de la société». La Convention civile sur la corruption (STE n° 174) du 4 novembre 1999 précise que chaque Partie doit prévoir «dans son droit interne des recours efficaces en faveur des personnes qui ont subi un dommage résultant d'un acte de corruption afin de leur permettre de défendre leurs droits et leurs intérêts, y compris la possibilité d'obtenir des dommages-intérêts». Elle traite en particulier de la responsabilité (y compris la responsabilité de l'État en cas d'acte de corruption commis par un de ses agents publics) et de la coopération internationale.

38. La Convention du Conseil de l'Europe de 2005 relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STE n° 198) prévoit, quant à elle, que l'État partie adopte «les mesures législatives ou autres qui se révèlent nécessaires pour exiger, en cas d'une ou plusieurs infractions graves telles que définies par son droit interne, que l'auteur établisse l'origine de ses biens, suspectés d'être des produits ou d'autres biens susceptibles de faire l'objet d'une confiscation, dans la mesure où une telle exigence est compatible avec les principes de son droit interne» (article 3 (3)). La convention engage aussi les États parties à adopter «les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour s'assurer que les mesures de gel, de saisie et de confiscation portent également: (a) sur les biens en lesquels les produits ont été transformés ou convertis ; (b) sur les biens acquis légitimement, si les produits ont été mêlés, entièrement ou partiellement, à de tels biens, à concurrence de la valeur estimée du produit qui y a été mêlé ; (c) sur les revenus ou autres avantages tirés des produits, des biens en lesquels les produits ont été transformés ou convertis ou des biens auxquels ils ont été mêlés, à concurrence de la valeur estimée des produits qui y ont été mêlés, de la même manière et dans la même mesure que les produits» (Article 5).

#### **4.3. Comité des Ministres**

39. Les principaux traités du Conseil de l'Europe sont complétés par des instruments juridiques adoptés par le Comité des Ministres. Dans sa Résolution (97) 24 portant les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption, le Comité des Ministres invite notamment les États membres: «[à] prendre des mesures appropriées en vue d'éviter que des personnes morales ne servent d'écran pour dissimuler la commission d'infractions de corruption ; ... [à] veiller à limiter toute immunité à l'égard des enquêtes, des poursuites et des sanctions relatives aux infractions de corruption à ce qui est nécessaire dans une société démocratique ; ... [à] assurer que la législation fiscale et les autorités chargées de sa mise en œuvre contribuent à la lutte contre la corruption de façon efficace et coordonnée, en particulier en n'accordant pas, en droit ou en pratique, la déductibilité fiscale des commissions occultes ou des autres frais liés aux infractions de corruption ; ... [à] assurer que les règles relatives aux droits et devoirs des agents publics tiennent compte des exigences de la lutte contre la corruption et prévoient des mesures disciplinaires appropriées et efficaces ; [à] favoriser l'élaboration d'instruments appropriés, tels que des codes de conduite, qui précisent davantage le comportement attendu des agents publics ; ... [à] assurer que le système de responsabilité des administrations publiques prenne en compte les conséquences des actes de corruption commis par les agents publics». Le code modèle de conduite pour les agents publics (Recommandation R(2000) 10 du Comité des Ministres) impose également à l'agent public de veiller à ce que «sa participation dans des activités politiques [...] n'altère pas la confiance du public ou de ses employeurs dans sa capacité à s'acquitter de sa mission avec impartialité et loyauté». La Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales demande que le financement des partis politiques soit transparent et qu'il en soit rendu compte.

40. Les lignes directrices du Comité des Ministres sur l'éthique publique, adoptées en mars 2020, énoncent une série de recommandations applicables à tous les agents publics, y compris les représentants élus, fondés sur les principes de légalité, d'intégrité, de responsabilité, de transparence et d'honnêteté. Les lignes directrices recommandent d'établir des normes de conduite dans les domaines suivants: «les intérêts personnels des agents publics et des personnes qui leur sont liées, la déclaration de tels intérêts et le traitement des conflits d'intérêts; [et] les activités des agents publics qui sont extérieures à leurs fonctions ou à leur mandat – la déclaration de ces activités extérieures, la classification des activités autorisées et interdites pour les différentes catégories d'agents publics, et les conditions et modalités de la participation aux activités extérieures». Il est clairement indiqué que «Dans l'exercice de leurs fonctions, tous les agents publics devraient: éviter toute situation qui les placerait en situation de conflit d'intérêts et, le cas échéant, se retirer immédiatement de toute situation potentiellement problématique en se conformant aux règles pertinentes en matière de traitement des conflits d'intérêts, notamment les règles de divulgation». Les lignes directrices prévoient que les agents publics qui sont membres de gouvernements nationaux doivent «être responsables de leurs actes et de leurs décisions devant leur instance parlementaire et répondre des actes et décisions des ministères et des entités placés sous leur responsabilité» et «fournir des informations exactes et sincères à leur instance parlementaire, et faire preuve d'ouverture et de transparence à l'égard de celle-ci

et du grand public...». En ce qui concerne les agents publics membres des parlements nationaux, les lignes directrices leur exigent de «veiller à agir et à prendre des décisions librement, en toute transparence et de manière à pouvoir en assumer la responsabilité vis-à-vis de l'électorat» et d'«accorder de l'importance au respect des règles et obligations auxquelles ils sont tenus dans le cadre de leurs déclarations d'avoirs, de revenus, de responsabilités et de tout autre intérêt».

#### **4.4. Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise)**

41. La [Liste des critères de l'État de droit](#) adoptée en 2016 a été élaborée par la Commission de Venise. Il s'agit d'un outil opérationnel visant à évaluer le degré de respect de la prééminence du droit dans les États membres. La Liste traite de questions telles que la prévention de l'abus de pouvoir, de la corruption et des conflits d'intérêts. La Commission de Venise a également adopté des rapports sur «[l'étendue et la levée des immunités parlementaires](#)» (2014) et l'exclusion d'auteurs d'infractions des parlements ([Report on exclusion of offenders from Parliament](#) - en anglais uniquement) (2018). Il est en outre indiqué dans son [Code de bonne conduite en matière électorale](#): «Une exclusion de l'éligibilité [...] peut être prévue, mais elle est soumise aux conditions cumulatives suivantes: [entre autres dispositions] elle doit être prévue par la loi; elle doit respecter le principe de la proportionnalité [...]». Une telle exclusion peut se fonder sur une condamnation pénale pour une grave infraction, y compris potentiellement des actes de corruption ou de blanchiment de capitaux.

42. Dans son rapport sur la relation entre la responsabilité ministérielle politique et pénale<sup>38</sup>, la Commission de Venise estime que «les ministres ne devraient pas échapper à des sanctions juridiques, sauf s'ils sont couverts par des règles d'immunité limitées et clairement définies. Un ministre qui commet une infraction pénale devrait faire l'objet d'une sanction pénale. Dans certains pays, le problème n'est pas que les ministres soient trop souvent tenus pour pénalement responsables, mais l'inverse – il est excessivement difficile de faire en sorte qu'ils rendent des comptes en cas d'infraction pénale.» La Commission reconnaît la légitimité de deux modèles en matière de responsabilité des hauts représentants de l'État: elle relève du système pénal ordinaire dans l'un, et de procédures spéciales de destitution dans l'autre. Tous deux sont légitimes en soi, et la Commission ne promeut pas l'un plutôt que l'autre. Il convient surtout d'éviter que les procédures pénales, en particulier en matière d'abus de fonction, de pouvoir ou d'autorité, ne deviennent des armes contre l'opposition politique. Le rapport n'exclut cependant pas la lutte contre la corruption par des moyens pénaux aussi bien que par la responsabilité politique, notamment par les procédures constitutionnelles de destitution ou la levée de l'immunité.

#### **4.5. Groupe d'États contre la corruption (GRECO)**

43. Le quatrième cycle d'évaluation du GRECO sur la prévention de la corruption, notamment des parlementaires, et son cinquième cycle sur la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) sont particulièrement pertinents et ont conduit à l'adoption d'éléments d'orientation détaillés sur la mise en œuvre des normes juridiques applicables<sup>39</sup>. Les rapports par pays établis par le GRECO dans le cadre de ces deux cycles d'évaluation ont souvent fourni des éléments d'orientation sur différentes questions, dont la transparence des procédures, la rémunération et les avantages sociaux, les codes de conduite, les conflits d'intérêts, les déclarations de patrimoine, les activités interdites ou restreintes et les mécanismes de contrôle et d'application.

44. Dans son rapport d'octobre 2017, intitulé «Prévenir la corruption: Parlementaires, juges et procureurs – conclusions et tendances», le GRECO fait remarquer que «la grande conclusion du 4<sup>e</sup> Cycle est que si des bases solides ont été établies dans la plupart des pays pour lutter contre la corruption, notamment l'adoption de bonnes (voire excellentes) pratiques, on note globalement que la mise en œuvre manque d'efficacité. Une recommandation sur cinq renvoie au contrôle et à l'application du cadre législatif en vigueur. C'est là un signe clair que la mise en œuvre effective des dispositions législatives et réglementaires est source d'inquiétude pour chaque groupe soumis à l'examen du GRECO». Le rapport constate que «la grande majorité des recommandations formulées à l'intention des parlementaires renvoient à trois grands domaines: le contrôle et l'application de la loi, les incompatibilités et les règles de conduite». Le GRECO indique que «la grande majorité des États membres ont fait l'objet d'une recommandation sur l'adoption, l'élaboration ou la mise en œuvre de codes de conduite à l'intention des parlementaires» et que «beaucoup devaient encore formuler des orientations claires pour aider les parlementaires à mettre les codes en pratique». Il estime que «les codes de conduite et les directives complémentaires forment un cadre important qui aide les parlementaires à

38. Voir le «Rapport sur la relation entre la responsabilité politique et responsabilité pénale des ministres», adopté par la Commission de Venise lors de sa 94<sup>e</sup> session plénière (Venise, 8-9 mars 2013) (CDL-AD(2013)001-f).

39. Page Web du GRECO sur les [Évaluations](#).

surmonter efficacement certaines complexités inhérentes à leurs rôles et fonctions». Il ajoute qu'un tel code «ne garantit pas une déontologie rigoureuse, mais définit néanmoins les normes de comportements attendus et contribue à clarifier les limites du pouvoir discrétionnaire au Parlement», et qu'il doit «être effectivement mis en œuvre dans la pratique». «L'objectif doit être de veiller à ce que les codes de conduite soient des documents évolutifs» et de «s'inscrire dans un dispositif d'intégrité plus large assorti d'un cadre institutionnel de mise en œuvre, de sensibilisation et de conseil, ainsi que d'application stricte», conclut-il<sup>40</sup>. Le GRECO n'aborde toutefois pas dans ce document le devoir moral de démission, ni l'obligation légale de suspendre une personnalité politique soupçonnée de corruption.

45. Le GRECO a publié une étude dans laquelle il présente ses conclusions et recommandations relatives à l'élaboration des codes de conduite des agents publics (y compris, dans certains cas, les agents élus et/ou nommés)<sup>41</sup>. Il précise que ces codes ne doivent pas remplacer la législation existante: ce sont plutôt des recueils de normes à l'intention des agents publics, que le GRECO recommande comme modèles de définition de normes cohérentes de comportement éthique dans l'ensemble de l'administration publique. Le document indique que les codes de conduite applicables aux titulaires de hautes fonctions au sein du pouvoir exécutif (notamment les ministres, les hauts fonctionnaires participant aux décisions et les conseillers politiques) devraient décrire le comportement attendu d'eux dans les processus décisionnels gouvernementaux et viser des questions spécifiques comme les conflits d'intérêts, les cadeaux et les contacts avec des tiers/lobbyistes visant à influencer les politiques ou les projets de loi du gouvernement, les restrictions applicables après la cessation des fonctions visant à ce que la perspective d'un futur emploi dans le secteur privé n'influe pas sur les décisions, etc. Il convient également de garantir le respect de ces normes par un contrôle et un dispositif de sanction suffisants. Dans un cas concernant des parlementaires, le GRECO note que la publicité des infractions est utile, mais peut ne pas suffire à dissuader les contrevenants éventuels, ni à persuader les citoyens de l'efficacité du contrôle du respect de la politique d'intégrité au sein du parlement, notamment s'il s'agit de manquements graves de parlementaires (comme le non-respect des obligations de déclaration financière). Il juge que la seule façon de garantir l'efficacité de la transparence et du contrôle de l'application du code, dans ces conditions, est de formaliser ce dernier dans le règlement intérieur de la Chambre.

46. Ce recueil nous intéresse aussi ici dans la mesure où il traite implicitement de la responsabilité politique et pénale. On y lit que l'un des points sur lesquels le GRECO a le plus souvent insisté est la nécessité de développer au sein du gouvernement une stratégie et des pratiques organisationnelles visant à améliorer la gestion des conflits d'intérêts chez les agents publics, comme les personnes titulaires de hautes fonctions au sein de l'exécutif, notamment par des mécanismes réactifs de conseil, de contrôle et de conformité. Plus spécifiquement, le GRECO recommande notamment que les fausses déclarations intentionnelles soient passibles de poursuites pénales, que les informations à fournir portent sur les restrictions de fonctions, compte tenu de toute nouvelle règle relative aux conflits d'intérêts, et que les informations demandées puissent déboucher sur des conseils de prévention des conflits d'intérêts. Dans un cas, le GRECO a observé que la Commission pour la résolution des conflits d'intérêts devait aussi utiliser les informations fournies par l'agent concerné dans un but préventif, et aider ce dernier à identifier les conflits d'intérêts potentiels, puis le conseiller sur les mesures à prendre pour les éviter: récusation ou démission de la fonction extérieure non interdite source d'un conflit.

47. Le GRECO recommandait en ce sens de définir clairement et d'illustrer dans un code de conduite applicable à ces fonctions les formes spécifiques que peut prendre le conflit d'intérêts dans le contexte gouvernemental. Un ou des systèmes formels d'examen des déclarations des ministres et des titulaires de fonctions exécutives de haut niveau devaient être créés ou actualisés, et les rapports soumis être utilisés par des contrôleurs formés au conseil personnalisé sur l'application des règles relatives à l'incompatibilité, aux activités et fonctions extérieures, et aux cadeaux.

#### **4.6. Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (MONEYVAL) et Groupe d'action financière (GAFI)**

48. MONEYVAL est un organe de suivi permanent du Conseil de l'Europe chargé d'apprécier la conformité aux principales normes internationales en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, d'évaluer l'efficacité de l'application de ces normes et de faire des recommandations aux autorités nationales sur les améliorations à apporter à leurs systèmes. Ses évaluations s'appuient notamment sur les Recommandations de 2012 du Groupe d'action financière (GAFI). En ce qui concerne le sujet qui nous

---

40. GRECO, «Prévenir la corruption. Parlementaires, juges et procureurs. Conclusions et tendances», 4<sup>e</sup> cycle d'évaluation, 2017, page 15.

41. «Codes de conduite pour les agents publics: conclusions & recommandations» Greco(2019)5, 20 mars 2019.

intéresse ici, le GAFI a recommandé aux pays d'adopter des mesures spéciales contre le blanchiment de capitaux, comme la confiscation sans condamnation préalable «permettant la confiscation de tels produits ou instruments sans condamnation pénale préalable (confiscation sans condamnation préalable) ou des mesures obligeant l'auteur présumé de l'infraction à apporter la preuve de l'origine licite des biens présumés passibles de confiscation, dans la mesure où une telle obligation est conforme aux principes de leur droit interne» (recommandation 4).

49. Afin de renforcer la lutte contre la corruption et le blanchiment de capitaux, l'Assemblée a, dans sa [Résolution 2218 \(2018\)](#), également recommandé que les États membres envisagent de renverser la charge de la preuve pour la confiscation d'avoirs illicites, conformément aux exemples de l'Irlande et de l'Italie, que la Cour européenne des droits de l'homme a jugés compatibles avec la présomption d'innocence et la protection de la propriété.

## **5. La responsabilité politique et morale dans la lutte contre la corruption, le blanchiment de capitaux et les infractions connexes**

50. La lutte contre la corruption est l'une des priorités du Conseil de l'Europe. L'Assemblée, le Comité des Ministres et les organes de suivi du Conseil de l'Europe comme le GRECO et MONEYVAL ont signalé les effets délétères de la corruption et du blanchiment de capitaux sur les institutions démocratiques, l'État de droit et les droits de l'homme. Il incombe aux États membres du Conseil de l'Europe de prendre des mesures pour prévenir ces actes préjudiciables, surtout s'ils sont commis par des agents publics et des élus.

51. Des scandales comme les «Panama papers», les «Paradise papers», les «lessiveuses» et plus récemment les «Pandora papers» ont donné à penser que des personnalités politiques et d'autres personnes politiquement exposées utilisent des dispositifs offshore à des fins d'évasion fiscale et de dissimulation d'éléments de patrimoine, et ont suscité l'ire publique sur la possibilité de corruption et de blanchiment de capitaux. Même si l'optimisation fiscale n'est pas en soi illicite, l'évasion fiscale par le biais de systèmes offshore est de plus en plus critiquée<sup>42</sup>. Ces systèmes offrent par ailleurs aux personnalités politiques et aux titulaires de hautes fonctions de nombreuses possibilités de dissimuler des avoirs illicites, y compris les produits de la corruption.

52. Certains États membres autorisent les opérations offshore à des fins légitimes, par exemple pour l'optimisation fiscale ou la facilitation des opérations bancaires, pour garantir la confidentialité et réduire la charge bureaucratique. Néanmoins, l'utilisation de comptes offshore non déclarés par des responsables politiques soulève des soupçons crédibles d'évasion fiscale, de blanchiment d'argent ou de dissimulation d'actifs. L'éthique publique et la lutte contre la corruption requièrent donc des mesures telles que des déclarations d'intérêts et des codes d'éthique assortis d'un contrôle efficace et de sanctions exécutoires<sup>43</sup>. L'absence de mise en œuvre de ces mesures peut saper la confiance du public dans les institutions démocratiques.

53. Dès lors qu'un responsable politique est soupçonné de façon crédible d'être associé à une infraction de cette nature, la justice pénale doit rapidement être saisie, quels que soient le rang de la personne ou la gravité des accusations, comme le veut le principe d'égalité de tous devant la loi. La corruption et les scandales offshore de haut niveau, et en particulier le risque de discrédit ainsi jeté sur le système démocratique lui-même, appellent des enquêtes particulièrement efficaces et diligentes.

54. Il n'existe pas de définition juridique ou universelle de la responsabilité politique, clairement distincte de la responsabilité pénale. L'Assemblée et la Commission de Venise l'ont toutes deux confirmé, en observant que les électeurs sont «les juges ultimes» de la responsabilité politique<sup>44</sup>. Je n'en pense pas moins que la responsabilité politique doit aussi s'entendre comme le devoir moral d'un responsable politique, quel que soit son rang, de faire face aux conséquences d'un abus de la confiance publique. Cela pourrait revêtir la forme d'une démission, d'une suspension pendant l'enquête pénale, de l'application effective des codes de conduite, ou alors de pressions exercées par les partis politiques sur les personnes soupçonnées pour qu'elles démissionnent.

55. Les exemples ci-dessus font ressortir l'absence de norme commune aux pays européens sur le moment auquel la responsabilité politique des responsables politiques soupçonnés de corruption, de blanchiment de capitaux ou d'évasion fiscale leur impose de démissionner. Les textes juridiques concernant

42. [Résolution 2130 \(2016\)](#), *op. cit.*

43. Voir les «Lignes directrices du Comité des Ministres sur l'éthique publique», CM(2020)27, adoptées le 11 mars 2020.

44. [Résolution 1950 \(2013\)](#), *op. cit.* et [CDL-AD\(2013\)001-f](#).

la lutte contre la corruption prévoient des dispositions sur la déclaration de patrimoine, les conflits d'intérêts, les cadeaux et la propriété. Il existe des dispositifs spéciaux de prévention de la corruption et du blanchiment de capitaux et de lutte contre ces phénomènes, comme le renversement de la charge de la preuve dans les affaires d'enrichissement illicite<sup>45</sup>. Il est clairement recommandé de fixer aux représentants de l'État et aux parlementaires des règles d'éthique qui leur imposent de signaler les cas de corruption et de s'abstenir eux-mêmes de tout acte de corruption.

56. Tous ces principes n'imposent toutefois pas la démission ou la suspension de leurs fonctions. À quelques exceptions près, les responsables politiques sont poussés à démissionner par les pressions de leur parti politique (comme en Islande), l'usage politique (comme en France), des soupçons de corruption (comme dans les exemples de la République de Moldova, de la Lituanie et de la Suède), ou encore par le ternissement de leur réputation (comme en Allemagne et en Hongrie à la suite des scandales de plagiat). Il n'existe pas non plus de disposition juridique prévoyant clairement la suspension ou la révocation du responsable politique qui fait l'objet d'une enquête ou qui a été accusé de corruption, de blanchiment de capitaux ou d'infraction fiscale.

57. Un membre de la classe politique ne devrait normalement pas être élu ou nommé à une fonction publique si son casier judiciaire n'est pas vierge. De même, un responsable politique en place devrait se comporter de manière éthique et préserver la confiance du public. Or, de façon paradoxale, le responsable politique soupçonné d'infraction grave (corruption, blanchiment de capitaux ou évasion fiscale, par exemple) peut continuer d'occuper une fonction publique tout en enfreignant ce qui devrait être clairement son devoir moral de répondre à des accusations publiques. Certains exemples de démissions après des scandales de corruption ou autre, comme ceux qui ont été mentionnés ci-dessus, illustrent une conduite conforme à l'éthique et de sains usages politiques. L'histoire montre malheureusement que les responsables politiques sont rarement disposés à démissionner, à moins d'y être contraints par leur situation politique.

## 6. Conclusions

58. La vie politique dans les États membres du Conseil de l'Europe reste sujette à la corruption. Les récents scandales de corruption mentionnés dans le présent document sont, sans nul doute, loin de constituer une liste exhaustive. Ils témoignent de la nécessité de réformer des systèmes entiers et d'analyser l'adéquation des procédures et mécanismes nationaux de lutte contre la corruption.

59. L'Assemblée est depuis longtemps déterminée à «restaurer la confiance dans l'efficacité et l'action des institutions démocratiques [à titre prioritaire pour] l'ensemble des démocraties européennes, y compris les institutions européennes»<sup>46</sup>, encourageant les États membres à «rester le fer de lance de la lutte contre la corruption»<sup>47</sup>.

60. L'Assemblée a également rappelé que les responsables politiques devaient être tenus responsables de leurs actes délictuels ordinaires au même titre que les simples citoyens. Toute distinction entre la prise de décision politique et les actes ou omissions délictuels doit se fonder sur le droit interne. Il convient de recourir à des moyens juridiques: procédures de destitution, amélioration des normes déontologiques dans les codes de conduite, suspension tant que le non-lieu n'a pas été prononcé, sanctions disciplinaires pour avoirs non déclarés et conflits d'intérêts non résolus, etc.

61. La responsabilité pénale est à distinguer de la responsabilité politique; la corruption, le blanchiment de capitaux et les infractions fiscales doivent engager l'une comme l'autre. Dans le même contexte, des mécanismes de prévention efficaces doivent également être mis en place. Les récents scandales de montages financiers offshore l'ont encore montré.

62. La démission paraît être la solution idéale, trop rarement adoptée dans la pratique. On ne saurait toujours compter sur le sens du devoir public des responsables politiques pour qu'ils démissionnent en cas de scandale de corruption ou de fait similaire. L'interdiction de fonction ou la suspension de la personne concernée, par procédure de destitution ou décision de justice tant que l'enquête suit son cours, sont des moyens juridiques de lui faire assumer sa responsabilité politique. Les pressions exercées par les partis politiques et l'application effective des codes de conduite des élus pourraient également permettre de sanctionner un responsable politique qui abuse de la confiance des citoyens.

---

45. Voir la recommandation n° 4 du GAFI et [Gogitidze et autres c. Géorgie](#).

46. [Résolution 2170 \(2017\)](#), *op. cit.*

47. [Résolution 1943 \(2013\)](#), *op. cit.*