



Doc. 16138
24 mars 2025

Respect de l'État de droit et lutte contre la corruption au sein du Conseil de l'Europe

Rapport¹

Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles

Rapporteur: M. Frank SCHWABE, Allemagne, Groupe des socialistes, démocrates et verts

Sommaire	Page
A. Projet de résolution	2
B. Projet de recommandation	9
C. Exposé des motifs par M. Frank Schwabe, rapporteur	10
1. Introduction	10
2. Faits nouveaux survenus au Conseil de l'Europe depuis 2017	11
2.1. Faits nouveaux et garanties actuelles en matière d'éthique au sein de l'Assemblée	11
2.2. Évolutions récentes à la Cour européenne des droits de l'homme	13
2.3. Renforcement des normes éthiques et des mécanismes en la matière au sein du Conseil de l'Europe	14
2.4. Représentant-es des États membres et lignes directrices pour les États membres	16
3. Mécanismes de contrôle de l'intégrité parlementaire au Parlement européen: Comité consultatif sur la conduite des députés	16
4. Idées pour promouvoir et protéger davantage les normes éthiques au sein de l'Assemblée	17
4.1. Accessibilité et visibilité des divers codes de conduite de l'Assemblée et des normes éthiques	18
4.2. Rapporteur-e général-e sur les normes éthiques et la lutte contre la corruption	18
4.3. Arguments en faveur d'une déclaration d'intérêts publique, unique et mise à jour	18
4.4. Défaut de déclaration d'intérêts	20
4.5. Cadeaux	21
4.6. Engagement des rapporteur-es	22
4.7. Exactitude des déclarations d'intérêts	22
4.8. La nécessité d'une approche spéciale pour les missions d'observation des élections et au sein de la commission de suivi	23
4.9. Groupes politiques	24
4.10. Honorariat	24
4.11. Lobbyistes	24
4.12. Services de consultance	24
4.13. Réception des plaintes, ouverture d'une enquête et respect du statut de parlementaire	25
4.14. La procédure d'enquête de la commission du Règlement	26
4.15. Violations du code par des personnes jouant un rôle important au sein de l'Assemblée	27
4.16. Allégations concernant des membres qui ont quitté l'Assemblée	27
5. Conclusions	27

1. Renvoi en commission: [Doc. 15195](#), Renvoi 4556 du 25 janvier 2021.



A. Projet de résolution²

1. L'Assemblée parlementaire rappelle qu'à la suite du scandale de corruption lié au vote au sein de l'Assemblée sur le rapport Strässer en 2012 et à l'observation des élections de 2013, 2015 et 2016 en Azerbaïdjan, l'Assemblée avait créé, en avril 2017, le Groupe d'enquête indépendant *ad hoc* concernant les allégations de corruption au sein de l'Assemblée parlementaire. Depuis lors, l'Assemblée dispose de codes de conduite et de règles plus clairs en matière de déclarations d'intérêts et de dons, sur le statut d'honorariat et sur le lobbying.

2. Toutefois, l'Assemblée souligne que tous les cadres éthiques doivent faire l'objet d'un réexamen régulier afin de s'assurer qu'ils sont adaptés aux défis, attentes et normes actuels. En outre, il est important d'encourager l'épanouissement et le développement d'une culture éthique au sein du Conseil de l'Europe, ce qui implique de veiller à ce que l'Organisation dispose de mécanismes de mise en œuvre adéquats et dotés de ressources suffisantes pour faire respecter ses normes éthiques.

3. L'Assemblée se félicite de la Politique du Conseil de l'Europe en matière de signalement des actes répréhensibles et de protection contre les représailles (politique Speak Up) et de l'Arrêté relatif aux investigations, opérationnel depuis le 1^{er} janvier 2023, qui s'applique au Secrétariat et à tous les membres des organes et instances du Conseil de l'Europe, y compris les membres de l'Assemblée, du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux et les juges à la Cour européenne des droits de l'homme. Cela permet aux lanceurs d'alerte de déposer des plaintes auprès de la Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation qui peut procéder à une considération initiale et à un examen préliminaire de tout acte répréhensible contraire à l'intérêt public. Une investigation peut ensuite être menée (que ce soit par la Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation ou par le comité d'éthique de l'organe concerné). L'Assemblée souligne l'importance de mécanismes de mise œuvre efficaces pour améliorer les comportements et les normes, tout en étant consciente qu'un petit nombre de cas seulement parviennent actuellement à la Direction. L'Assemblée invite toutes les instances du Conseil de l'Europe, y compris le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, à faire connaître les contacts disponibles pour les lanceurs d'alerte dans le cadre de la politique Speak Up et à créer un environnement et une culture dans lesquels le signalement d'actes répréhensibles présumés est soutenu et rendu possible.

4. Reconnaissant la nécessité d'une approche différenciée pour le pouvoir judiciaire, l'Assemblée se félicite des mesures prises récemment par la Cour européenne des droits de l'homme pour revoir et rendre plus transparentes ses propres procédures et normes éthiques, y compris en ce qui concerne la récusation. L'Assemblée encourage la Cour à favoriser le développement d'une culture éthique et à suivre de près les questions éthiques.

5. L'Assemblée décide de revoir régulièrement ses normes, ses procédures et ses pratiques éthiques, afin de s'assurer que ses normes soient exemplaires et que ses processus soient conformes aux bonnes pratiques, tout en tenant compte de l'importance de la séparation des pouvoirs et des particularités de la vie politique. Dans ses activités, l'Assemblée restera vigilante face aux risques de favoritisme politique, d'exercice d'influence et de trafic d'influence au sein de la vie politique et leurs conséquences potentielles sur l'Assemblée et les parlements nationaux. Afin d'améliorer l'accessibilité et la visibilité de ses codes de conduite et de ses normes éthiques, l'Assemblée:

5.1. révisera la structure de son Règlement afin de le rendre plus cohérent, plus accessible et plus facile à utiliser, tout en plaçant les normes éthiques au premier plan;

5.2. encouragera la transparence, l'éthique et la lutte contre la corruption sur son site internet et produira des infographies et des guides sur les normes éthiques faciles d'emploi, y compris pour des fonctions spécifiques.

6. Désirant consolider les progrès considérables réalisés en matière de déclarations d'intérêts, l'Assemblée décide de se doter d'un document unique, actualisable, publié en ligne, contenant toutes les déclarations d'intérêts relatives aux différents mandats des membres au sein de l'Assemblée. Les déclarations d'intérêts indiqueront comment tout conflit d'intérêt perçu, potentiel ou réel sera traité et seront

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 19 mars 2025.

requis pour tous les rôles importants au sein de l'Assemblée. L'Assemblée décide d'amender le code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire (établi par la [Résolution 1903 \(2012\)](#), tel que modifié, figurant à l'annexe II du Règlement), en ce qui concerne les déclarations d'intérêts, comme suit:

- 6.1. afin de clarifier la manière de traiter les conflits réels ou potentiels, remplacer le paragraphe 9 par le paragraphe suivant:

«Dans leurs déclarations d'intérêts, les membres devraient identifier tout conflit réel ou potentiel entre, d'une part, un intérêt économique, commercial, financier ou autre, à titre professionnel, personnel ou familial, et, d'autre part, l'intérêt public dans le travail de l'Assemblée. Ce faisant, une attention particulière doit être accordée aux fonctions exercées par un membre donné au sein de l'Assemblée. Lorsqu'un conflit d'intérêts réel ou potentiel a été identifié, les membres devraient définir les mesures qui seront prises pour éviter que ce conflit n'affecte indûment leur travail au sein de l'Assemblée (par exemple en renonçant à certains actes ou à certaines fonctions). Les conflits d'intérêts devraient donc être résolus en faveur de l'intérêt public et devraient être divulgués.»;

- 6.2. remplacer le paragraphe 10 par le paragraphe suivant:

«Les membres qui ont des intérêts pertinents en rapport avec un débat qui ne sont pas encore dûment signalés dans leur déclaration écrite doivent les signaler par une déclaration orale lorsqu'ils prennent la parole lors d'une séance de l'Assemblée ou lors d'une réunion de commission, ainsi que dans toute communication pertinente.»;

- 6.3. tout en dissuadant de manière générale les membres de solliciter, de donner, ou de recevoir des dons, remplacer le paragraphe 15 par la phrase suivante:

«Les membres n'acceptent aucun don ou avantage dont la nature et/ou la valeur n'est pas strictement conforme au protocole ou aux pratiques parlementaires en matière d'hospitalité.»;

- 6.4. à la fin du paragraphe 18, ajouter les phrases suivantes:

«La déclaration doit comporter une rubrique spécifique pour chacune des fonctions exercées par un membre au sein de l'Assemblée, y compris celles de Président ou Vice-Président de l'Assemblée, de président ou vice-président des commissions, sous-commissions, réseaux, plateformes et alliances, de rapporteur (y compris rapporteur général ou co-rapporteur), de président ou membre d'une commission ad hoc pour l'observation des élections, de membre d'une commission ad hoc du Bureau, de représentant de l'Assemblée ou d'une commission. Ces rubriques précisent les intérêts spécifiques à cette fonction et indiquent comment les conflits d'intérêts perçus, potentiels ou réels qui pourraient survenir seront résolus.»;

- 6.5. afin de tenir compte du fait que les dons sont désormais enregistrés dans les déclarations d'intérêts, ajouter, avant la dernière phrase du paragraphe 18, la phrase suivante:

«Les membres mettent à jour leurs déclarations d'intérêts dans un délai de 30 jours afin d'y inclure toute nouvelle information pertinente, y compris les dons ou avantages similaires (tels que la prise en charge des frais de voyage, d'hébergement, de séjour, de repas ou de divertissement) d'une valeur supérieure à 200 € qu'ils acceptent dans l'exercice de leurs fonctions de membres de l'Assemblée.»;

- 6.6. afin d'encourager la présentation d'une déclaration d'intérêts annuelle, ajouter, après le paragraphe 18, les trois paragraphes suivants:

«Tout membre qui n'a pas soumis de déclaration d'intérêts annuelle pour l'année concernée ne peut prétendre à, se voir accorder ou continuer à exercer une fonction spécifique au sein de l'Assemblée, y compris celles de Président ou de Vice-Président de l'Assemblée, de président ou de vice-président d'une commission, d'une sous-commission, d'un réseau, d'une plateforme ou d'une alliance, de rapporteur (y compris de rapporteur général ou de co-rapporteur), de membre d'une commission ad hoc pour l'observation des élections, de membre d'une commission ad hoc du Bureau, ou de représentant de l'Assemblée ou d'une commission. En cas de soumission tardive d'une déclaration, cette interdiction prend fin deux mois après la soumission de la déclaration de ce membre pour l'année concernée.

S'il intervient dans un débat, un membre qui n'a pas soumis de déclaration d'intérêts annuelle pour l'année concernée doit commencer son intervention par une déclaration d'intérêts orale.

Lorsque, pour la deuxième année consécutive, un membre ne présente pas de déclaration d'intérêts, le Président écrit au Président du parlement concerné pour souligner l'absence persistante de déclaration d'intérêts pour ce membre et demander au Président du parlement concerné d'examiner (conformément aux procédures nationales et en consultation avec les personnes compétentes) si ce membre est apte à rester membre de la délégation nationale compte tenu de l'absence persistante de déclaration d'intérêts.»

7. L'Assemblée décide en conséquence de modifier comme suit d'autres dispositions de son Règlement:

7.1. afin d'assurer l'application des normes prévues au paragraphe 1 du code de conduite des rapporteurs (établi par la [Résolution 1799 \(2011\)](#), tel que modifié, figurant à l'annexe III du Règlement) aux membres qui sont titulaires de mandats d'une importance similaire au sein de l'Assemblée, ajouter, après le paragraphe 18, le paragraphe suivant:

«Règles de conduite du Président et des Vice-Présidents de l'Assemblée, des présidents et vice-présidents des commissions, sous-commissions, réseaux, plateformes et alliances et des présidents des groupes politiques:

- principe de neutralité, d'impartialité et d'objectivité, incluant notamment:

- l'obligation de déclarer tout intérêt économique, commercial, financier ou autre, à titre professionnel, personnel ou familial, en relation avec les travaux de l'Assemblée, de la commission, de la sous-commission, du réseau, de la plateforme, de l'alliance ou du groupe politique, selon le cas;

- l'engagement à ne pas solliciter ni accepter d'instructions d'aucun gouvernement, organisation gouvernementale ou non gouvernementale, d'un groupe de pression ou d'un individu;

- l'engagement à ne pas accepter de gratification, distinction honorifique, décoration, faveur, don substantiel ou rémunération de la part d'un gouvernement ou d'une organisation gouvernementale ou non gouvernementale, d'un groupe de pression ou d'un individu, en relation avec les activités effectuées dans l'exercice de leurs fonctions;

- obligation de discrétion, notamment l'engagement à ne pas utiliser à des fins personnelles les informations dont ils ont connaissance dans l'accomplissement de leurs fonctions;

- engagement de disponibilité, en particulier l'engagement d'assister aux sessions de l'Assemblée, aux réunions de la Commission permanente et aux réunions des commissions, sous-commissions, réseaux, plateformes et alliances, en lien avec leurs fonctions;

- engagement à respecter les valeurs du Conseil de l'Europe.».

7.2. à la fin du paragraphe 1.1.1 du code de conduite des rapporteurs de l'Assemblée parlementaire, ajouter la phrase suivante:

«La déclaration doit être faite par écrit et rendue publique en étant ajoutée à la déclaration d'intérêts annuelle existante de ce membre.»;

7.3. remplacer le paragraphe 20 des Lignes directrices sur l'observation des élections par l'Assemblée parlementaire (adoptées par le Bureau de l'Assemblée et figurant à l'annexe XIV du Règlement) par le paragraphe suivant:

«Tous les candidats à la fonction de membre d'une commission ad hoc, sont tenus, au moment de présenter leur candidature, de déclarer par écrit leurs intérêts en lien avec le pays concerné par une observation des élections; cette déclaration doit être ajoutée à leur déclaration d'intérêts publiée sur le site internet de l'Assemblée. Dans ce complément à leur déclaration d'intérêts, les membres doivent identifier tout conflit réel ou potentiel entre tout intérêt économique, commercial, financier ou autre, sur le plan professionnel, personnel ou relationnel, d'une part, et l'intérêt public des travaux de la commission ad hoc pour l'observation de ces élections, d'autre part. Le terme «relationnel» englobe les relations familiales directes et indirectes ainsi que les personnes avec lesquelles ils sont en contact régulier. Une fois qu'un conflit d'intérêts réel ou potentiel a été identifié, les membres doivent définir les mesures qui seront prises pour éviter que ce conflit n'affecte indûment leur travail dans ce rôle (par exemple en s'abstenant de certains actes ou de certaines fonctions). Les groupes politiques ne doivent pas présenter les candidatures de membres ayant des conflits d'intérêts notables à l'égard d'un pays particulier.»;

7.4. incorporer le code de conduite des rapporteurs de l'Assemblée parlementaire dans le code de conduite des membres de l'Assemblée, en l'ajoutant après le dernier paragraphe du code de conduite des membres;

7.5. afin de renforcer le critère applicable au Président et aux Vice-Présidents pour y inclure les déclarations mensongères ou l'absence de déclaration d'intérêts pertinents, de manière à l'aligner sur celui des rapporteurs figurant à l'annexe III, paragraphe 4, remplacer, dans l'article 54.1 du Règlement les mots *«soit qu'il ne remplisse plus les conditions nécessaires à l'exercice de ses fonctions, soit qu'il ait commis une faute grave en violant de manière grave ou répétée les dispositions du code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire»* par les mots suivants:

«soit qu'il ne remplisse plus les conditions nécessaires à l'exercice de ses fonctions, soit qu'il ne respecte pas un ou plusieurs engagements du code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire, y compris s'il n'a pas déclaré d'intérêts pertinents ou a fait une déclaration mensongère, soit qu'il ait commis une faute grave en violant de manière grave ou répétée les dispositions du code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire.»;

7.6. afin de renforcer le critère à appliquer aux présidents et vice-présidents des commissions pour y inclure les déclarations mensongères ou l'absence de déclaration d'intérêts pertinents, de manière à l'aligner sur celui des rapporteurs figurant à l'annexe III, paragraphe 4; et d'appliquer les mêmes normes aux présidents et vice-présidents des sous-commissions, des réseaux, des plateformes et des alliances, modifier l'article 55 comme suit:

7.6.1. à la fin du titre, ajouter les mots suivants:

« , sous-commissions, réseaux, plateformes et alliances»;

7.6.2. à l'article 55.1, remplacer les mots *«soit qu'il ne remplisse plus les conditions nécessaires à l'exercice de ses fonctions, soit qu'il ait commis une faute grave en violant de manière grave ou répétée les dispositions du code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire»* par les mots suivants:

«soit qu'il ne remplisse plus les conditions nécessaires pour l'exercice de ses fonctions, soit qu'il ne respecte pas un ou plusieurs engagements du code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire, y compris s'il n'a pas déclaré d'intérêts pertinents ou a fait une déclaration mensongère, soit qu'il ait commis une faute grave en violant de manière grave ou répétée les dispositions du code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire»;

7.6.3. après l'article 55.6, ajouter le paragraphe suivant:

«Dans le présent paragraphe, toute référence à une commission inclut les sous-commissions, les réseaux, les plateformes et les alliances.».

8. Afin d'améliorer la transparence et de mieux souligner les obligations des rapporteurs, le code de conduite des rapporteurs de l'Assemblée parlementaire est modifié comme suit:

8.1. après le paragraphe 1.5, ajouter le paragraphe suivant:

«Obligation pour les rapporteurs de signer un engagement, lors de la mise à jour de leur déclaration d'intérêts, à respecter les obligations de neutralité, d'impartialité, d'objectivité, de discrétion et de disponibilité dans le cadre de cette fonction»;

8.2. remplacer le paragraphe 3 par le paragraphe suivant:

«Le rapporteur devrait, sauf s'il y a de bonnes raisons de ne pas le faire, publier la liste des personnes, experts et représentants d'organisations gouvernementales ou non gouvernementales consultés, rencontrés ou reçus au cours de l'élaboration du rapport.».

9. Réitérant l'importance de mécanismes de mise en œuvre efficaces pour améliorer les comportements et les normes, l'Assemblée décide de modifier le code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire pour mieux mettre en évidence les options de signalement et pour indiquer certains types d'expertise qui peuvent être utilisés dans une enquête, comme suit:

9.1. après le paragraphe 20, ajouter le paragraphe suivant:

«Les préoccupations concernant des actes répréhensibles portant atteinte à l'intérêt public, en particulier les infractions aux codes de conduite de l'Assemblée ou les déclarations d'intérêts inexacts, peuvent être signalées au Président de l'Assemblée ou à la commission du

Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles.» Le site internet de l'Assemblée devrait être mis à jour de la même manière pour mettre en évidence les possibilités de signalement pertinentes.

9.2. à la fin du paragraphe 22, ajouter la phrase suivante:

«La commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles peut faire appel aux compétences d'experts internes et nationaux pour l'assister dans cette enquête.»;

9.3. après le paragraphe 25, ajouter le paragraphe suivant:

«Lorsque la commission décide d'ouvrir une enquête, elle peut confier au Groupe d'enquête de l'Assemblée parlementaire sur la conduite le soin de recueillir des éléments de preuve et d'établir les faits en son nom. Le Groupe d'enquête de l'Assemblée parlementaire sur la conduite se compose de sept anciens juges de la Cour européenne des droits de l'homme et est assisté d'un secrétariat composé de membres du personnel du Conseil de l'Europe. Pour chaque saisine, trois de ces anciens juges constitueront le panel pour cette affaire. Les dispositions des paragraphes 23 et 24 ci-dessus s'appliquent au Groupe d'enquête de l'Assemblée parlementaire sur la conduite, comme s'il s'agissait de la commission. La décision finale appartient à la commission elle-même.».

10. L'Assemblée mettra au point un mécanisme amélioré de contrôle des déclarations d'intérêts de ses membres:

10.1. le secrétariat procéderait à des contrôles initiaux des déclarations d'intérêts afin de signaler au membre concerné toute omission évidente ou tout conflit potentiel;

10.2. ce mécanisme devrait se concentrer, en priorité, sur les contrôles concernant les membres qui ont des fonctions spécifiques au sein de l'Assemblée (le Président, les Vice-Présidents de l'Assemblée, les présidents et vice-présidents des commissions, sous-commissions, réseaux, plateformes et alliances, les présidents des groupes politiques, les rapporteurs, les co-rapporteurs et les membres des commissions *ad hoc* d'observation des élections);

10.3. des ressources supplémentaires appropriées devraient être mises à la disposition du Secrétariat de l'Assemblée afin de faciliter ce mécanisme de contrôle;

10.4. le Secrétariat devrait produire une note d'information annuelle, à l'attention de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, sur l'état d'avancement des travaux de contrôle des déclarations d'intérêts des membres de l'Assemblée. Une copie en sera également adressée au Président de l'Assemblée.

11. Afin de répondre aux préoccupations concernant la conduite des membres qui ont quitté l'Assemblée, les amendements suivants sont apportés au code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire:

11.1. après le paragraphe 28, ajouter les deux paragraphes suivants:

«En ce qui concerne un membre qui a quitté l'Assemblée, en cas d'allégations de violations significatives des règles de conduite, ou de conduite susceptible de jeter le discrédit sur l'Assemblée du fait de son association avec cet ancien membre, la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles peut examiner les allégations de violations du code de conduite comme pour les membres actuels.

Lorsqu'un membre quitte l'Assemblée à la suite d'allégations de violations graves ou répétées des règles de conduite, le Président de l'Assemblée ou le Président de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles devrait transmettre des informations concernant ces préoccupations au Président du parlement concerné, en l'invitant à envisager de prendre des mesures appropriées conformément à ses propres normes éthiques et mécanismes de mise en œuvre et en lui demandant de tenir le Président et la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles informés.»;

11.2. après le paragraphe 29, ajouter le paragraphe suivant:

«En cas de violation grave ou répétée des règles de conduite par un ancien membre, ou de comportement de ce membre susceptible de jeter le discrédit sur l'Assemblée du fait de son association avec cet ancien membre, la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles peut retirer le statut d'associé honoraire à cet ancien membre et lui interdire l'accès aux locaux du Conseil de l'Europe.»

12. Rappelant les préoccupations selon lesquelles les membres pourraient chercher à éviter les enquêtes en quittant l'Assemblée et en la réintégrant, l'Assemblée note que les sanctions prévues au paragraphe 29 du code de conduite des membres de l'Assemblée pourraient également être prises en cas d'infractions antérieures graves ou répétitives, lorsqu'un membre réintègre l'Assemblée.

13. Reconnaisant les pressions particulières qui s'exercent sur les missions d'observation des élections, l'Assemblée:

13.1. se félicite de la création de son nouveau réseau d'observateurs des élections et l'encourage à s'employer à renforcer davantage les normes éthiques relatives aux missions d'observation des élections, notamment en ce qui concerne l'adéquation des nominations à une commission *ad hoc* pour l'observation des élections, les déclarations d'intérêts, l'impartialité dans la conduite lors d'une mission d'observation des élections (notamment le refus de tout don individuel ou toute invitation bilatérale des autorités hôtes, les déclarations publiques et l'attitude générale des membres pendant la mission), et l'application des règles;

13.2. reconnaissant que les missions non officielles d'observation des élections risquent de nuire à la réputation de l'Assemblée et à la viabilité de l'observation des élections en général, et notant la nécessité de clarifier les critères de nomination, décide de remplacer le paragraphe 13 des Lignes directrices sur l'observation des élections par l'Assemblée parlementaire par le texte suivant:

«Lors de la nomination des membres d'une commission ad hoc pour l'observation des élections, les groupes politiques doivent faire preuve de diligence raisonnable, garantissant que les membres de ces missions sont qualifiés, impartiaux et compétents pour de telles missions. En particulier, les groupes politiques doivent respecter:

- le principe de l'égalité des genres compte tenu de la répartition hommes/femmes au sein de leurs groupes respectifs;

- le principe d'une représentation géographique équitable;

- la nécessité pour le candidat de participer utilement aux travaux de la mission, compte tenu de ses capacités linguistiques, étant donné que, sur place, l'interprétation n'est assurée qu'à partir et à destination de l'anglais ou du français;

- l'interdiction faite aux membres d'observer les élections dans leur propre pays;

- l'interdiction de nommer des membres ayant participé, dans le pays concerné, à des missions non officielles d'observation des élections ou organisées à l'occasion de la tenue d'élections et parrainées par ou à l'invitation d'un État, d'une organisation parlementaire, gouvernementale ou non gouvernementale, d'une association, d'une fondation ou de toute autre personne physique ou morale, ce qui inclut toute mission qui serait en contradiction avec la Déclaration de principes de 2005 pour l'observation internationale d'élections, y compris le principe d'impartialité.»

14. Reconnaisant que les groupes politiques ont un rôle fort et important à jouer dans le cadre de ses travaux, l'Assemblée:

14.1. encourage la réflexion sur l'opportunité d'élaborer des normes éthiques pour les groupes politiques;

14.2. appelle les groupes politiques à agir pour garantir une meilleure transparence de leurs dépenses;

14.3. demande aux groupes politiques de tenir compte de la réputation de l'Assemblée dans leurs travaux et de faire preuve de diligence raisonnable dans leurs décisions de nommer des membres dans les commissions, ainsi que lorsqu'ils proposent ou soutiennent des candidats à des fonctions importantes au sein de l'Assemblée, notamment en tant que Président de l'Assemblée ou président ou vice-président de commissions;

14.4. décide d'ajouter le paragraphe suivant, après le paragraphe 7 de la [Résolution 1115 \(1997\)](#), telle que modifiée, figurant à l'annexe IX du Règlement – Respect des obligations et engagements contractés par les États membres du Conseil de l'Europe):

«Les groupes politiques doivent faire preuve de diligence raisonnable dans leur décision de nommer les membres de la commission de suivi, ainsi que lorsqu'ils proposent ou soutiennent des candidats comme co-rapporteurs, en tenant compte de l'importance de disposer de co-rapporteurs qualifiés, impartiaux et compétents.»

15. L'Assemblée décide de charger le Bureau de revoir le règlement spécial sur l'honorariat et, afin d'améliorer la transparence, décide de publier sur son site internet une liste des personnes bénéficiant du titre d'associé honoraire. L'Assemblée souligne qu'il devrait être possible de retirer le titre d'associé honoraire en cas de conduite déshonorante qui pourrait avoir un impact sur la réputation de l'Assemblée.

16. Consciente que les liens entre les parlementaires et les lobbyistes exigent des orientations éthiques claires, l'Assemblée élaborera un code de conduite à l'intention des lobbyistes auprès de l'Assemblée, en tenant compte des travaux en cours sur les principes pour les lobbyistes au Conseil de l'Europe.

17. Compte tenu du risque bien connu de conflit avec les travaux de l'Assemblée pour les membres exerçant en tant que consultants, l'Assemblée décide de remplacer le paragraphe 11 du code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire par la phrase suivante:

«Aucun membre ne peut agir en tant que consultant ou promoteur rémunéré d'intérêts dans le cadre d'un travail en lien avec les activités de l'Assemblée.»

18. Afin de mieux refléter l'importance des normes éthiques dans les travaux de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, l'Assemblée décide de modifier le nom de la commission comme suit:

Commission du Règlement, de l'éthique et des immunités.

19. Les modifications du Règlement contenues dans les paragraphes 6.4, 7.2, 7.3 et 8.1 de la présente Résolution, qui nécessitent l'établissement d'une déclaration d'intérêts unique et consolidée, entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2026. Toutes les autres modifications du Règlement prévues dans la présente Résolution entreront en vigueur dès son adoption.

B. Projet de recommandation³

1. L'Assemblée parlementaire, rappelant que tous les cadres éthiques doivent faire l'objet d'un réexamen régulier afin de s'assurer qu'ils sont adaptés aux défis, attentes et normes les plus récents, invite le Comité des Ministres:

1.1. à réexaminer régulièrement ses normes éthiques et les mécanismes de mise en œuvre associés et, le cas échéant, à mettre à jour ces normes et mécanismes pour qu'ils soient adaptés aux objectifs et capables de relever les défis les plus récents, et à inviter tous les organes du Conseil de l'Europe à faire de même;

1.2. à inviter toutes les institutions nationales des États membres du Conseil de l'Europe à réexaminer régulièrement leurs normes éthiques et les mécanismes de mise en œuvre y afférant et, le cas échéant, à les mettre à jour afin qu'ils soient adaptés aux objectifs et capables de relever les défis les plus récents.

2. L'Assemblée note le rôle crucial que jouent les États membres en matière de normes éthiques et de pratiques anticorruption, y compris dans leurs interactions au sein des instances du Conseil de l'Europe. Elle invite donc le Comité des Ministres à lancer une réflexion sur l'éthique et les valeurs dans le fonctionnement de l'Organisation, dans le but de promouvoir le développement d'une compréhension commune des valeurs et des normes éthiques.

3. Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 19 mars 2025.

C. Exposé des motifs par M. Frank Schwabe, rapporteur

1. Introduction

1. En 2017, la publication de plusieurs documents sur un système complexe de blanchiment d'argent organisé par l'Azerbaïdjan et des responsables politiques de ce pays a fait éclater un scandale concernant l'exercice d'influence par l'Azerbaïdjan au sein du Conseil de l'Europe, en particulier de son Assemblée parlementaire. L'enquête sur l'affaire de «la lessiveuse», dans laquelle l'intégrité et la crédibilité de l'Assemblée et du Conseil de l'Europe ont été mises en cause, a suscité une forte attention médiatique. Le scandale de corruption concernait notamment le vote à l'Assemblée du rapport de M. Christoph Strässer (Allemagne, SOC) de 2012 intitulé «Le suivi de la question des prisonniers politiques en Azerbaïdjan» (Doc. 13079 de l'Assemblée), ainsi que des comportements lors de missions d'observation des élections et dans le cadre du suivi en la matière pour les élections tenues en Azerbaïdjan en 2013, 2015 et 2016. Cette affaire a soulevé de vives préoccupations concernant l'intégrité de l'Assemblée et l'influence de l'Azerbaïdjan au sein du Conseil de l'Europe.

2. Des rapports⁴ ont mis en lumière le comportement de plusieurs membres de l'Assemblée. Certains d'eux, comme Luca Volontè, ont été déclarés coupables et condamnés par des juridictions pénales pour avoir accepté «des pots-de-vin versés par des responsables politiques azerbaïdjanais dans le but d'atténuer les critiques de l'Europe à l'égard du bilan de Bakou en matière de droits humains»⁵. D'autres procédures pénales sont toujours en cours et des procès se tiennent actuellement en Allemagne contre deux anciens membres de l'Assemblée, Axel Fischer et Eduard Lintner, qui sont accusés d'avoir reçu des pots-de-vin de l'Azerbaïdjan en échange de leur vote en faveur du pays à l'Assemblée⁶. Il n'est pas certain en revanche que de véritables enquêtes, procédures ou actions pénales aient été engagées en Azerbaïdjan contre les parlementaires et autres ressortissant-es azerbaïdjanais qui ont organisé le versement de pots-de-vin ou y ont procédé – et le fait que les responsables n'aient pas été amenés à rendre compte de leurs actes est emblématique des limites de la lutte contre la corruption, en particulier lorsqu'il s'agit de corruption d'État.

3. Le scandale a conduit à la création, en mai 2017, du Groupe d'enquête indépendant concernant les allégations de corruption au sein de l'Assemblée parlementaire (GIAC). Ce groupe *ad hoc* établi par le Bureau de l'Assemblée a reçu la mission de mener une enquête indépendante et approfondie sur ces allégations et d'examiner le fonctionnement concret de l'Assemblée dans ses diverses activités et ses mécanismes décisionnaires. Il a mené ses activités entre mai 2017 et avril 2018 et a cessé d'exister après la publication de son rapport final⁷.

4. Les révélations sur la «diplomatie du caviar» et le rapport du GIAC qui a suivi ont eu des répercussions importantes. Le cadre déontologique de l'Assemblée a été renforcé⁸. Nous disposons maintenant au sein de l'Assemblée de codes de conduite plus clairs et de règles plus claires concernant les déclarations d'intérêts, l'honorariat et les activités de lobbying. Les membres et les anciens membres de l'Assemblée qui étaient impliqués ont été sanctionnés et le Conseil de l'Europe a renforcé son cadre déontologique. Plusieurs membres de l'Assemblée qui travaillaient pour des organisations azerbaïdjanaises de lobbying ont été exclus à vie du Conseil de l'Europe et des procédures judiciaires ont été engagées contre les responsables politiques mis en cause.

5. Le scandale a toutefois montré clairement que l'Assemblée et le Conseil de l'Europe n'étaient pas à l'abri de pratiques corrompues. Il est essentiel que tous les cadres déontologiques fassent l'objet d'une révision régulière de sorte qu'ils restent adaptés et puissent toujours répondre de manière adéquate aux défis, aux attentes et aux normes du moment. Tel est l'objectif fondamental et le sens du présent rapport.

4. European Stability Initiative (ESI), un groupe de réflexion basé à Berlin, a publié un [rapport](#) en 2012 et un [autre rapport](#) en 2016.

5. Organised Crime and Corruption Reporting Project, «[Italian Court Sentences former Council of Europe MP for bribery](#)».

6. Organised Crime and Corruption Reporting Project, «[Germany indicts two ex-MPs for bribery](#)»; [Tagesspiel](#).

7. Le groupe était composé de trois membres nommés par le Bureau de l'Assemblée et bénéficiait du soutien administratif du Secrétariat de la Cour européenne des droits de l'homme. Le budget initial de 120 000 € (relevé dans un deuxième temps) couvrait les indemnités journalières de subsistance et les frais de voyage à Strasbourg des trois membres. Le Secrétariat (deux personnes) a été mis à disposition par le Conseil de l'Europe. Le rapport final du GIAC est disponible [ici](#).

8. AS/Pro (2019) 11.

6. Dans cet exposé des motifs⁹, je présente les faits nouveaux intervenus au sein du Conseil de l'Europe depuis le scandale de corruption qui a conduit au rapport du GIAC de 2017 (partie 2), puis j'examine les mécanismes susceptibles de servir de source d'inspiration pour compléter les dispositifs déjà en place au Conseil de l'Europe (partie 3). Enfin, j'expose mes idées et les conclusions auxquelles je suis parvenu en vue de la promotion de normes éthiques au sein du Conseil de l'Europe, et plus spécifiquement de l'Assemblée (parties 4 et 5).

2. Faits nouveaux survenus au Conseil de l'Europe depuis 2017

2.1. Faits nouveaux et garanties actuelles en matière d'éthique au sein de l'Assemblée

2.1.1. *Transparence et conflits d'intérêts potentiels: déclarations d'intérêts et de cadeaux*

7. Conformément aux recommandations du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) et du GIAC, l'Assemblée a mis en place un système de déclaration annuelle d'intérêts et de cadeaux¹⁰. Ces déclarations sont publiées en ligne depuis 2020. Il est demandé à tous les membres de l'Assemblée de déclarer une fois par an, entre autres leurs activités, leurs revenus, leur participation aux activités d'associations et de groupes d'amitié, les cadeaux reçus et leurs voyages pouvant être considérés comme en rapport avec leurs fonctions au sein de l'Assemblée. L'objectif du système de déclaration est d'améliorer la transparence et de faciliter l'identification de tout conflit d'intérêts – réel, potentiel ou apparent – devant être pris en considération, en particulier pour les membres accomplissant une mission spécifique, par exemple au sein d'une mission d'observation des élections ou comme rapporteur·e. En 2018, la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles a considéré que la transparence et le contrôle public étaient les meilleurs outils d'une bonne mise en œuvre du système de déclaration. Les déclarations, ainsi que leurs mises à jour, sont consultables à partir du profil de chaque membre accessible sur le site web de l'Assemblée.

8. En outre, la liste des membres qui n'ont pas soumis leur déclaration d'intérêts est publiée sur le site web¹¹. Ces membres perdent automatiquement leur droit d'être rapporteur·e, d'exercer la fonction de rapporteur·e de commission, ou d'être membre d'une commission *ad hoc* d'observation des élections pendant la session concernée.

2.1.2. *Traiter les potentiels conflits d'intérêts d'un·e rapporteur·e*

9. Conformément au code de conduite des rapporteurs de l'Assemblée parlementaire (annexe III du Règlement de l'Assemblée), les rapporteur·es (parmi lesquels figurent les rapporteur·es généraux et les co-rapporteur·es de la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe («commission de suivi»)) ont «l'obligation de déclarer tout intérêt économique, commercial, financier ou autre, à titre professionnel, personnel ou familial, en relation avec le sujet du rapport»¹². La note de bas de page qui accompagne le texte précise que la déclaration doit être faite «au moment de la nomination en commission» et qu'elle «est consignée au procès-verbal de la réunion». S'il est essentiel de déclarer les intérêts en jeu et les conflits potentiels, le processus de déclaration orale qui est

9. Les informations sur les systèmes parlementaires nationaux ont été recueillies à l'aide d'un questionnaire envoyé par l'intermédiaire du Centre européen de recherche et de documentation parlementaires. La commission a tenu plusieurs auditions et entendu M^{me} Liliane Maury Pasquier, ancienne Présidente de l'Assemblée parlementaire; Sir Nicholas Bratza, ancien Président de la Cour européenne des droits de l'homme et membre du GIAC (Groupe d'enquête indépendant concernant les allégations de corruption au sein de l'Assemblée parlementaire); M. Gerald Knaus, président de ESI, Berlin; M^{me} Kathryn Stone OBE, Commissaire parlementaire aux normes à la Chambre des communes, Londres; M^{me} Aurélia de Tonnac, adjointe au directeur juridique de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), Paris; M. Bjorn Berge, Secrétaire Général adjoint du Conseil de l'Europe; M. Marin Mrčela, président du Groupe d'États contre la corruption (GRECO); M. Bjorn Janson, conseiller en éthique du Conseil de l'Europe; M. Colin Wall, directeur de l'audit interne, de l'évaluation et de l'investigation, Conseil de l'Europe; M^{me} Teresa Pereira, Comité consultatif sur la conduite des députés, Parlement européen; et M. Robert Stryck, directeur de l'audit interne, de l'évaluation et de l'investigation, Conseil de l'Europe. La commission du Règlement a également entendu M^{me} Louise Bréhier, Secrétaire générale de la HATVP; M. Jean-Éric Gicquel, déontologue de l'Assemblée nationale française; et M^{me} Estelle Martin, conseillère en éthique du Conseil de l'Europe.

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

11. Voir la [liste](#) pour 2024. Voir aussi les dispositions figurant dans le code de conduite des rapporteurs de l'Assemblée parlementaire (paragraphe 1.1.1 et 4) et les dispositions concernant l'observation des élections par l'Assemblée (annexe XIV, notamment le paragraphe 20).

12. Paragraphe 1.1.1 du code de conduite des rapporteurs de l'Assemblée parlementaire.

utilisé actuellement en commission peut s'avérer lourd. Cela peut embarrasser de potentiels rapporteur·es et retarder des nominations, ce qui entrave les travaux de l'Assemblée. La mise en œuvre d'un système de déclaration écrite devrait être envisagée, pour une meilleure efficacité et une plus grande clarté du processus.

10. Un conflit d'intérêts présumé d'un·e rapporteur·e est analysé par la commission concernée, conformément au code de conduite des rapporteurs de l'Assemblée parlementaire, qui est *lex specialis*¹³. En cas de conflit d'intérêts potentiel, la pratique actuelle permet à la commission concernée d'examiner l'affaire sur demande motivée d'un·e seul·e membre de la commission. Un problème s'est présenté par exemple avec une rapporteure qui avait une expertise professionnelle dans le domaine sur lequel portait le rapport. La commission des questions sociales, de la santé et du développement durable a conclu que l'intéressée n'avait pas de conflit d'intérêt et avait de plus fait une déclaration orale en bonne et due forme, mais a noté que cette déclaration d'intérêts n'avait pas été mentionnée intégralement au procès-verbal de la réunion. Ce cas montre combien il est important d'avoir une déclaration claire et de veiller à qu'il soit possible d'éclaircir tout conflit d'intérêts apparent ou potentiel.

2.1.3. Enquêter sur les infractions présumées au code de conduite et déterminer si une violation a eu lieu

11. La mise en œuvre du code de conduite relève du Président ou de la Présidente de l'Assemblée, de la commission du Règlement et de l'Assemblée (paragraphe 19). Il est spécifiquement prévu que pour les affaires relevant des procédures du Conseil de l'Europe en matière de sexisme, de harcèlement, de violence sexuelle et de comportement sexuel abusif, la commission du Règlement statue en dernier lieu (paragraphe 20).

12. Le code de conduite prévoit une procédure d'examen par la commission du Règlement des allégations de violation du code (comprenant la non-déclaration d'un cadeau reçu ou d'un intérêt ou l'existence d'un conflit d'intérêts). Cette procédure, qui renforce la place de l'examen par les pairs, est déclenchée à la demande soit du Président ou de la Présidente de l'Assemblée, soit d'au moins 20 membres de l'Assemblée représentant cinq délégations nationales au moins, ou encore sur proposition de la commission du Règlement. Celle-ci se réunit à huis clos et agit dans le strict respect de la confidentialité. Le code de conduite contient des dispositions spécifiques pour les cas où la commission décide d'ouvrir une enquête, et prévoit notamment qu'elle doit auditionner le ou la membre concerné·e ainsi que les témoins éventuels; au sujet du droit de la personne concernée d'être tenue informée, le code indique que celle-ci doit recevoir certaines informations et avoir la possibilité de commenter. Le code mentionne aussi les éléments de preuve recueillis au cours de l'enquête, mais ne dit rien des méthodes utilisées pour les collecter¹⁴. Enfin, il prévoit que les membres s'engagent à coopérer avec la commission à tous les stades de l'enquête et à communiquer toute information ou tout document requis (paragraphe 24).

13. Depuis le scandale de «la lessiveuse», la commission du Règlement a pris une décision dans une affaire de violation présumée du code de conduite. Elle avait été saisie directement par des membres de l'Assemblée d'une plainte se référant à deux faits. Le premier concernait la non-soumission par une membre de l'Assemblée de ses déclarations d'intérêts pendant quatre années consécutives¹⁵. La commission a conclu qu'il s'agissait d'une violation mineure du code de conduite et que le Président du Parlement de Malte en serait informé (la membre, Rosianne Cutajar, avait quitté l'Assemblée depuis les faits allégués). L'autre volet de la plainte concernait le fait que cette même parlementaire n'avait pas fait de déclaration orale avant de s'exprimer lors d'un débat sur «L'assassinat de Daphne Caruana Galizia et l'État de droit à Malte et au-delà». Elle avait été citée comme ayant reçu de l'argent dans le cadre d'une transaction immobilière avec un homme (M. Fenech) soupçonné d'implication dans le meurtre de Daphne Caruana Galizia et dont le nom était cité en lien avec des sociétés mentionnées dans le projet de résolution et l'exposé des motifs qui étaient en discussion. La commission a considéré que cela constituait une violation sérieuse des règles fixées dans le code de conduite. Les sanctions potentielles étaient toutefois limitées car M^{me} Cutajar n'était plus membre de l'Assemblée. La commission a donc proposé de poursuivre la réflexion sur les mesures qui pourraient être prises lorsqu'un·e membre quitte l'Assemblée avant qu'une violation du code de conduite soit établie¹⁶.

13. *Ibid.*, paragraphe 4.

14. Paragraphes 22 et 23 du code de conduite.

15. [Décision de publier le rapport sur Mme Cutajar](#).

16. [AS/Pro \(2022\) 06](#).

2.1.4. Compléter et renforcer le système de sanctions

14. Élément important d'un cadre d'intégrité efficace, un système de sanctions était prévu aux côtés d'une procédure d'enquête dès la première version du code de conduite adoptée en 2012. L'ensemble du mécanisme de sanctions relevait toutefois de la seule responsabilité du Président ou de la Présidente de l'Assemblée.

15. Le mécanisme de supervision a été revu et modifié par la [Résolution 2182 \(2017\)](#) «Suivi de la [Résolution 1903 \(2012\)](#): promotion et renforcement de la transparence, de la responsabilité et de l'intégrité des membres de l'Assemblée parlementaire». Le code de conduite établit maintenant la distinction entre une violation mineure, qui n'est pas nécessairement rendue publique (paragraphe 26), et une violation sérieuse, qui donne lieu à l'établissement d'un rapport (paragraphe 27). Il prévoit au paragraphe 29 une série de sanctions en cas d'«infraction grave ou répétée»¹⁷. Cette distinction a été introduite pour permettre d'évaluer le niveau de préjudice causé à l'Assemblée, en tant qu'institution, y compris par l'utilisation abusive de la qualité de membre de l'Assemblée à des fins de profit personnel. Une violation mineure est une violation commise par négligence, lorsque la personne agit de bonne foi et que le manquement peut être facilement corrigé. Une violation grave implique une violation délibérée ou des violations par négligence à plusieurs reprises. La commission a considéré que la qualification de l'infraction devait être établie en tenant compte des circonstances propres à chaque cas. La seule affaire examinée depuis l'enquête sur le scandale de «la lessiveuse» et le rapport du GIAC est celle concernant Rosianne Cutajar (voir paragraphe 13 ci-dessus), qui a montré combien les sanctions disponibles étaient limitées lorsqu'un-e membre quitte l'Assemblée à la suite des allégations et de l'ouverture d'une enquête.

2.2. Évolutions récentes à la Cour européenne des droits de l'homme

16. La Cour européenne des droits de l'homme a récemment pris des mesures pour revoir et rendre plus transparentes ses propres procédures et normes éthiques, notamment en matière de récusation. Elle a adopté en 2021 une nouvelle version de sa résolution sur l'éthique judiciaire¹⁸. Ce texte, qui s'applique aux membres en exercice de la Cour ainsi, lorsque cela est pertinent, qu'aux juges *ad hoc* et aux anciens juges, établit une série de principes à respecter. Il traite aussi de situations spécifiques, comme les activités supplémentaires ou l'acceptation de décorations ou distinctions. Le rappel des principes qui sous-tendent les conditions d'exercice des fonctions judiciaires définies à l'article 21 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) et précisées par les dispositions pertinentes du règlement de la Cour vise à rendre plus transparentes les obligations inhérentes aux fonctions judiciaires et à renforcer ainsi la confiance du public dans la Cour.

17. En janvier 2024, la Cour a publié une nouvelle version de son règlement, qui intègre plusieurs modifications apportées récemment à l'article 28 sur la récusation des juges¹⁹. L'article 28 assure la mise en œuvre rigoureuse du principe d'impartialité judiciaire, qui est crucial pour la défense de l'État de droit, la sauvegarde des droits humains et la bonne administration de la justice. Sa nouvelle mouture rappelle les motifs pour lesquels un juge ne peut siéger dans une affaire donnée et renforce le noyau dur du cadre procédural qui régit la récusation des juges en codifiant la pratique existante selon laquelle les parties à la procédure peuvent demander la récusation d'un juge. L'article modifié s'accompagne d'une instruction pratique publiée par la Présidente de la Cour le 22 janvier 2024²⁰.

17. Les sanctions prévues en cas d'infraction grave ou répétée sont: 1) privation temporaire du droit de prendre la parole et d'être inscrit sur la liste des orateurs; 2) privation temporaire du droit de signer un amendement, une proposition de résolution ou de recommandation ou une déclaration écrite; 3) privation temporaire du droit d'adresser des questions au Comité des Ministres; 4) privation temporaire du droit d'être désigné rapporteur ou interdiction temporaire d'exercer la fonction de rapporteur de commission; 5) interdiction temporaire d'être membre d'une commission *ad hoc* d'observation des élections; 6) privation temporaire du droit de se porter candidat à la présidence de l'Assemblée, à la présidence ou à la vice-présidence d'une commission ou d'une sous-commission; et 7) privation temporaire du droit de représentation institutionnelle de l'Assemblée et de ses commissions.

18. [Résolution sur l'éthique judiciaire](#).

19. [Règlement de la Cour](#).

20. [Instruction pratique sur la récusation des juges; communiqué de presse sur la modification des règles relatives à la récusation des juges \(22 janvier 2024\)](#).

2.3. Renforcement des normes éthiques et des mécanismes en la matière au sein du Conseil de l'Europe

2.3.1. Le cadre et les politiques en matière d'éthique du Conseil de l'Europe

18. En 2017, le Secrétaire Général a demandé que soit procédé à un réexamen du cadre éthique de toute l'Organisation. Le nouveau Statut du personnel est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2023, et sa dernière modification date du 1^{er} septembre 2024²¹. Il établit l'obligation pour les membres du personnel de ne pas se livrer à un comportement illicite ou contraire à l'éthique et prévoit un système de signalement pour les cas où un·e membre du personnel reçoit des instructions qu'il ou elle estime contraires à l'éthique. Les membres du personnel ont également l'obligation expresse de ne solliciter ni accepter aucune instruction relative à l'exercice de leurs fonctions de la part d'aucun gouvernement ni d'aucune partie extérieure à l'Organisation; ou d'accepter de la part d'un gouvernement ou de toute autre source extérieure à l'Organisation des distinctions honorifiques, décorations, faveurs, cadeaux ou rémunérations, si une telle acceptation est incompatible avec leur statut de fonctionnaire international. Il y a aussi un nouveau code de conduite qui établit les normes du comportement attendu de tous les membres du personnel; une Politique sur le respect et la dignité qui vise à prévenir et combattre le harcèlement et les autres comportements irrespectueux; une politique (Speak Up) en matière de signalement des actes répréhensibles et de protection contre les représailles; et une politique sur l'utilisation des médias sociaux²². Une politique sur la diversité est en cours d'élaboration.

2.3.2. Le conseiller ou la conseillère en éthique du Conseil de l'Europe

19. La fonction de conseiller ou conseillère en éthique a été instituée le 1^{er} avril 2019, dans le cadre des suites données au rapport du GIAC, pour que le Secrétariat de l'Organisation et toute personne prenant part aux activités du Conseil de l'Europe dispose d'un·e référent·e indépendant·e sur les questions d'éthique. Le conseiller ou la conseillère en éthique 1) fournit des conseils et des indications sur les risques éthiques envisagés dans le code de conduite du personnel; 2) contrôle l'efficacité du cadre éthique de l'Organisation et recommande des améliorations; 3) s'occupe de la promotion des règles déontologiques de l'Organisation en mettant au point des campagnes de sensibilisation et des formations; 4) coordonne les activités liées à l'éthique menées au sein du Conseil de l'Europe²³. Le conseiller ou la conseillère peut aussi donner des conseils et des indications concernant les risques éthiques aux membres de l'Assemblée, aux membres du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux et aux juges de la Cour européenne des droits de l'homme.

20. Le conseiller ou la conseillère en éthique remet chaque année au Secrétaire Général ou à la Secrétaire Générale et au Comité des Ministres un rapport qui est rendu public²⁴. Le travail du conseiller ou de la conseillère en éthique donne une certaine assurance quant au respect des normes, sa mission étant axée sur la supervision en matière de pratiques et de risques éthiques, l'orientation du personnel et de la direction, et le suivi de la mise en œuvre effective, afin de soutenir le cadre de gouvernance du Conseil de l'Europe. Le conseiller ou la conseillère ne réalise pas d'audit et ne mène pas d'enquête sur les actes répréhensibles – ces activités sont du ressort de la Direction e l'audit interne, de l'évaluation et de l'investigation –, mais peut intervenir à la suite de recommandations émises dans ce contexte.

21. Certains membres du personnel du Conseil de l'Europe ont l'obligation de faire des déclarations d'intérêts. Tous les membres du Secrétariat de l'Assemblée le font, conformément à la politique interne. Le service de contrôle interne de la Direction générale de l'administration (DGA) collecte ces déclarations et veille à ce qu'elles soient complètes. L'approche mise en œuvre est fondée sur les risques et tient compte de la fonction de la personne (l'accent étant actuellement mis sur les fonctions liées aux marchés publics ou à l'octroi de subventions et sur les postes à responsabilités élevées). Le conseiller ou la conseillère en éthique examine les déclarations d'intérêts soumises par les membres du personnel, en s'attachant prioritairement à résoudre au mieux tout conflit d'intérêts apparent, potentiel ou réel.

22. Pour renforcer le cadre éthique de l'Assemblée, je pense qu'il serait utile que le Secrétariat et la commission du Règlement échangent avec le conseiller ou la conseillère en éthique sur toute actualisation envisagée du formulaire de déclaration d'intérêts et sur toute orientation relative aux conflits d'intérêts – y compris celles qui pourraient résulter du présent rapport.

21. [Statut du personnel](#).

22. [Code de conduite du personnel](#); [Politique](#) sur le respect et la dignité; [Politique](#) Speak Up; [Politique](#) sur l'utilisation des médias sociaux.

23. [Mandat du conseiller ou de la conseillère en éthique du Conseil de l'Europe](#).

24. [Rapport annuel 2023](#).

2.3.3. La Direction de l'audit interne, de l'évaluation et de l'investigation

23. La Direction de l'audit interne, de l'évaluation et de l'investigation (DIO) a pour mission d'assurer une supervision indépendante en procédant à des audits internes, des évaluations et des investigations qui visent à soutenir une gestion efficace des ressources de l'Organisation, et de promouvoir une culture de la responsabilisation, de la transparence et de l'apprentissage organisationnel.

24. Créée en 2016, l'unité Investigation de la DIO est chargée de mener des examens préliminaires et des investigations sur les allégations ou indices d'actes répréhensibles (à savoir les actes portant atteinte à l'intérêt public), y compris les allégations de fraude, de corruption, de conduite inappropriée, de représailles ou de violation du code de conduite, et de contribuer à la protection de la réputation et des intérêts de l'Organisation. Une nouvelle Charte de la DIO a été adoptée et publiée en juillet 2022. Elle renforce l'indépendance et le mandat de la Direction, notamment en ce qui concerne les investigations. L'Arrêté sur les investigations et la politique Speak Up (tous deux entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2023) sont venus développer le cadre juridique de la DIO, l'objectif étant de centraliser les investigations dans un service indépendant doté d'un statut spécial et d'encourager le signalement d'actes répréhensibles (politique Speak Up)²⁵. Le processus d'investigation par la DIO comprend trois étapes: la considération initiale (qui vise à déterminer s'il y a lieu d'examiner une allégation d'acte répréhensible), l'examen préliminaire (collecte d'éléments de preuve, notamment par l'audition de témoins) et l'investigation (une fois que la personne soupçonnée est désignée et qu'elle est convoquée à un entretien). Le niveau de la preuve requis pour déterminer l'existence d'un acte répréhensible est celui de «la preuve claire et convaincante».

25. Point important, la politique Speak Up prévoit que des signalements peuvent être faits à la DIO concernant tous les membres du Secrétariat et tous les membres des organes et instances du Conseil de l'Europe, ce qui comprend les membres de l'Assemblée ou du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux et les juges à la Cour européenne des droits de l'homme. En ce qui concerne les juges à la Cour, les membres de l'Assemblée et les membres du Congrès, la DIO ne procéderait qu'à la considération initiale et à l'examen préliminaire. S'il ressortait de celui-ci qu'une suite devait être donnée, l'instance de déontologie de l'organe concerné et/ou les autorités nationales ou autres autorités compétentes seraient saisies. Dans le cas de l'Assemblée, il s'agit de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles – mais il reste encore à préciser la façon dont la nouvelle mission de la DIO s'articulera avec la procédure en vigueur à l'Assemblée, telle que prévue par le code de conduite de l'Assemblée.

26. La DIO traite également les plaintes pour harcèlement concernant le Secrétaire Général ou la Secrétaire Générale, le Secrétaire Général adjoint ou la Secrétaire Générale adjointe, le directeur ou la directrice de l'Administration et le directeur ou la directrice des Ressources humaines. Le niveau de la preuve requis pour déterminer l'existence d'une situation de harcèlement est celui de la «prépondérance de la preuve» – c'est-à-dire de la vraisemblance. Toutes les autres plaintes pour harcèlement sont actuellement traitées par la Direction des ressources humaines, mais à la suite de recommandations externes, la compétence pour l'établissement des faits dans les affaires de harcèlement sera transférée à la DIO d'ici à la fin de 2025.

27. D'une certaine manière, la mise en place et le renforcement de l'unité Investigation de la DIO peut en grande partie répondre à la demande de création, au sein du Conseil de l'Europe, d'une nouvelle unité de lutte contre la corruption permettant «de mener des enquêtes rapides et efficaces dans les cas d'allégations graves de corruption partout dans l'Organisation», qui fait l'objet de la proposition de résolution à l'origine de ce rapport²⁶. L'Assemblée devrait saluer la politique Speak Up du Conseil de l'Europe et l'Arrêté sur les investigations, qui sont en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2023, ainsi que le renforcement de l'indépendance et des compétences de la DIO en matière d'examen des allégations d'actes répréhensibles, comme la corruption, concernant tous les acteurs au Conseil de l'Europe. Il faut cependant poursuivre les efforts pour promouvoir une culture dans laquelle le signalement des actes répréhensibles est encouragé, et protégé.

28. Enfin, je pense qu'il faut se pencher sur la façon dont la procédure prévue dans le code de conduite de l'Assemblée s'articulera avec la mission de la DIO telle que prévue dans la politique Speak Up. Le renforcement du rôle de la DIO dans l'amélioration des normes en vigueur au sein de Conseil de l'Europe est une excellente chose. Cependant, comme je l'expose dans la partie 4, il peut sembler insolite que des parlementaires fassent l'objet d'une enquête menée par un organe extérieur à leur assemblée sans que soit clairement défini le rôle du parlement/de l'assemblée dans cette procédure. Le paragraphe 20 du code de conduite de l'Assemblée couvre les procédures prévues dans le cadre des politiques de lutte contre le harcèlement, mais il n'est pas certain que ceci concerne plus généralement la politique Speak Up, qui a une

25. Arrêté sur les investigations; Politique Speak Up.

26. Doc 15195, «Respect de l'État de droit et lutte contre la corruption au sein du Conseil de l'Europe».

portée beaucoup plus large et pourrait en apparence être pertinente pour tous les cas relevant du code de conduite. L'Assemblée (comme les parlements nationaux) a ses propres procédures pour formuler des allégations de violation du code de conduite, mener des enquêtes sur ces allégations et trancher sur ces affaires. Il convient donc d'examiner attentivement la façon dont s'articulent la politique Speak Up, le statut des parlementaires et le règlement et le mandat de l'Assemblée parlementaire. Une possibilité, qui a été examinée par la commission du Règlement lors de l'élaboration du présent rapport, serait que la commission du Règlement renvoie à la DIO la mission de l'enquête aux fins de l'établissement des faits. Une autre possibilité serait que l'enquête soit menée par un organe placé sous la responsabilité de l'Assemblée (voir les considérations et propositions exposées aux paragraphes 80 à 86 du présent exposé des motifs).

2.4. Représentant-es des États membres et lignes directrices pour les États membres

29. Il est impératif que tous les organes et instances du Conseil de l'Europe, ainsi que les institutions nationales, réexaminent régulièrement leurs normes d'éthique et les mécanismes de mise en oeuvre en la matière, et y apportent les modifications nécessaires pour faire en sorte qu'ils soient adaptés aux objectifs du moment et être en mesure de répondre aux nouveaux défis.

30. Le Comité des Ministres a adopté, en 2020, des Lignes directrices sur l'éthique publique, à l'intention des États membres²⁷. Ces lignes directrices mettent en avant les normes pertinentes en matière d'éthique publique et font référence à certaines normes spécifiques concernant la transparence, l'obligation de rendre des comptes, l'emploi et l'utilisation de l'information. Elles énoncent des exigences sans équivoque en ce qui concerne les codes de conduite des institutions publiques et la nécessité de mettre en place des procédures et des mécanismes clairs pour enquêter sur les éventuelles violations des normes éthiques et traiter ces affaires.

31. Cependant, il n'existe pas à ma connaissance de dispositions spécifiques pour les conflits d'intérêts concernant le personnel des missions diplomatiques ou les expert-es intergouvernementaux. L'application des normes éthiques à celles et ceux qui représentent leur gouvernement au sein du Comité des Ministres et de ses groupes de travail exige une approche plus spécifique compte tenu de la diversité des normes nationales. Je suggère donc que l'Assemblée demande au Comité des Ministres d'engager une réflexion sur l'éthique et les valeurs dans le fonctionnement de l'Organisation, et en particulier parmi les représentant-es au Comité des Ministres et ses instances, l'objectif étant de sensibiliser à la question de l'éthique et des valeurs dans l'Organisation et de promouvoir une compréhension commune des valeurs et normes éthiques.

3. Mécanismes de contrôle de l'intégrité parlementaire au Parlement européen: Comité consultatif sur la conduite des députés

32. Le Parlement européen a adopté un code de conduite pour la première fois en 2012. Celui-ci établit que les eurodéputé-es agissent uniquement dans l'intérêt général et mènent leurs travaux dans le respect des principes de désintéressement, d'intégrité, d'ouverture, de diligence, d'honnêteté, de responsabilité et de respect de la réputation du Parlement européen

33. Les député-es doivent présenter une déclaration détaillée de leurs intérêts privés au début de chaque mandat. Si la déclaration n'est pas présentée, le ou la député-e ne peut être rapporteur-e, ni prétendre à des fonctions au sein du Parlement ni participer à une délégation ou une mission parlementaire. Les déclarations d'intérêts de début de mandat des député-es élus lors du dernier scrutin européen devaient être déposées avant la vérification des pouvoirs, de sorte que toutes et tous se sont acquittés de cette obligation (non sans que des relances aient été faites). Ces déclarations doivent être actualisées dans les 30 jours suivant tout changement en cours de mandat. De plus, les député-es exerçant une fonction supplémentaire (présidence ou vice-présidence d'une commission ou d'une délégation, rapporteur-e, rapporteur fictif ou rapporteure fictive, par exemple) doivent faire une déclaration d'intérêts spécifique (pour l'essentiel une déclaration selon laquelle il ou elle n'a pas connaissance d'un conflit d'intérêts), qui est placée sur le site web du Parlement européen. Une déclaration doit également être faite en cas d'invitation à un événement rémunéré. Pour chaque rapport, les député-es ont en outre l'obligation de rendre publiques les réunions tenues avec des «représentants d'intérêts» (les lobbyistes) – une obligation qui n'incombait auparavant qu'aux rapporteur-es, rapporteurs fictifs ou rapporteures fictives et président-es de commission. Le code de conduite définit ce qu'est un conflit d'intérêt et énonce la conduite à tenir lorsque la situation se produit; il contient aussi des

27. [Lignes directrices](#) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur l'éthique publique.

règles concernant les cadeaux officiels reçus par les député·es et les activités professionnelles des anciens député·es, entre autres. Les activités de lobbying rémunérées qui sont en lien avec le processus décisionnel de l'Union européenne sont interdites.

34. Depuis les opérations de police menées en Belgique en décembre 2022, et les arrestations intervenues dans la foulée en Italie et en Grèce, le Parlement européen fait face au scandale du «Qatargate». Dans cette affaire, des eurodéputé·es auraient été indûment influencés et corrompus par le gouvernement du Qatar depuis 2019 afin qu'ils et elles pèsent en faveur de ce pays dans les votes au Parlement européen. Des allégations similaires existent concernant des tentatives ou des actes de corruption de la part des gouvernements de la Mauritanie, du Maroc, de l'Arabie saoudite, du Kazakhstan, de l'Azerbaïdjan et de la Fédération de Russie. Des investigations sont par exemple en cours dans plusieurs pays (et des perquisitions ont été menées au Parlement européen à la fin mai 2024) dans le cadre du scandale «Euro-project» lié au soupçon d'achat par la Fédération de Russie d'influence au sein du Parlement européen²⁸. La corruption se serait notamment caractérisée par la prise de contrôle de sites web en Europe (par exemple Voice of Europe) dans le but de faire circuler des informations favorables à la Russie et par la mise en place d'un réseau d'eurodéputé·es, de député·es et de conseillers et conseillères politiques d'extrême droite dans plusieurs pays, dont la Croatie, la France et l'Allemagne, qui auraient reçu des sommes d'argent pour voter et/ou s'exprimer en faveur de la Russie. L'une des personnes mentionnées dans les informations qui circulent est M. Petr Bystron, qui était membre de l'Assemblée jusqu'aux élections européennes de 2024.

35. À la suite du scandale du Qatargate, des changements notables ont été introduits afin d'améliorer la transparence et le signalement des problèmes, et renforcer la culture de l'application des règles éthiques. Le grand public peut signaler un problème au Comité consultatif sur la conduite des députés, au moyen d'une adresse centrale de courrier électronique, ou au Président ou à la Présidente du Parlement européen, qui peut alors saisir le Comité consultatif²⁹. Le Secrétariat peut également signaler des problèmes potentiels aux député·es pour essayer de trouver une solution avant que la situation ne s'aggrave (par exemple, leur rappeler de faire les déclarations nécessaires). Il appartient aux député·es de s'assurer que leurs déclarations sont exactes et que le code de conduite est respecté, mais le Secrétariat peut les aider par des rappels, des conseils personnalisés et une assistance technique. À la suite du Qatargate, l'obligation de déclaration de réunion a été étendue aux réunions tenues avec des représentant·es de pays tiers³⁰.

36. Le Président ou la Présidente du Parlement européen peut saisir le Comité consultatif à propos d'une violation présumée du code de conduite. Le Comité consultatif peut aussi intervenir après que des allégations lui ont été signalées directement. Cette nouvelle possibilité a accru le nombre de cas soumis à son attention. Le Comité consultatif évalue alors les allégations et, après avoir entendu le député ou la députée concerné·e, formule une recommandation à l'attention du Président ou de la Présidente. Comme dans le système précédemment en vigueur à l'Assemblée, c'est le Président ou la Présidente qui décide en dernier lieu s'il y a eu ou non violation du code de conduite, et qui prononce d'éventuelles sanctions. Une liste de sanctions est prévue. Le député ou la députée concerné·e peut introduire un recours devant le Bureau. Le Comité consultatif publie un rapport annuel mentionnant les cas dont il a été saisi, sans divulguer de données à caractère personnel.

37. L'Assemblée pourrait s'inspirer des améliorations en matière de culture de l'éthique introduites au sein du Parlement européen à la suite du scandale du Qatargate pour progresser vers l'établissement de déclarations d'intérêts plus exactes et vers un meilleur signalement. Il pourrait être envisagé de donner au grand public la possibilité de signaler un problème directement – la nouvelle politique Speak Up prévoit les moyens de signaler des problèmes à la DIO, et un renforcement de l'information à ce propos pourrait être encouragé. Les personnes occupant un poste à responsabilités élevées – au sein de l'Assemblée et plus généralement au Conseil de l'Europe – devraient également déployer tous les efforts possibles pour promouvoir des pratiques et des structures éthiques et enraciner une solide culture de l'éthique.

4. Idées pour promouvoir et protéger davantage les normes éthiques au sein de l'Assemblée

38. Une approche sur mesure est nécessaire pour les parlementaires en ce qui concerne les normes éthiques, compte tenu de l'importance de la séparation des pouvoirs et des risques particuliers ainsi que des modalités de travail de la vie politique. L'Assemblée doit régulièrement revoir ses procédures et pratiques.

28. Voir par exemple «Freundschaft gegen Cash», *Die Zeit*, 6 June 2024.

29. Le Comité consultatif sur la conduite des députés se compose de huit membres et peut orienter les députés quant à l'interprétation et à l'application du code de conduite. Une équipe de neuf à dix personnes du secrétariat travaille en appui du Comité sur les questions concernant les déclarations d'intérêts et le code de conduite.

30. [Code de conduite](#) des députés au Parlement européen en matière d'intégrité et de transparence.

Cela implique non seulement de convenir de normes exemplaires, mais aussi de veiller à ce qu'elles soient comprises de toutes et tous et mises en œuvre. En particulier, il est crucial que les questions relatives à la transparence, à l'éthique et à la lutte contre la corruption soient visibles et clairement exposées sur le site internet de l'Assemblée afin de mettre l'accent sur l'importance des normes et des valeurs éthiques dans le travail de l'Assemblée.

4.1. Accessibilité et visibilité des divers codes de conduite de l'Assemblée et des normes éthiques

39. Je considère que davantage pourrait être fait pour promouvoir l'accessibilité et la visibilité des divers codes de conduite de l'Assemblée et des normes éthiques. Différents éléments se rapportant aux normes éthiques se retrouvent tout au long du Règlement et de ses annexes – y compris dans des textes pararéglementaires et dans des documents du Bureau qui ne figurent pas dans le recueil publié. Certaines règles renvoient à des normes éthiques (code de conduite, code de conduite des rapporteur·es, normes pertinentes pour les corapporteur·es, normes pertinentes pour les missions d'observation des élections), d'autres renvoient davantage à des règles procédurales. Il existe désormais 23 annexes en plus des règles actuelles, ce qui rend le document assez considérable. Il n'est pas toujours facile de comprendre comment toutes ces dispositions s'articulent, en particulier compte tenu du fait que, par nature, certaines de ces règles renvoient à d'autres parties du document.

40. Pour faciliter l'utilisation des règles et des normes éthiques et mieux les faire connaître, je considère que l'Assemblée devrait réviser son Règlement pour les rendre plus accessibles et visibles, sans recourir à des documents supplémentaires. Je propose que le Règlement révisé suive une structure en deux parties – une première partie présentant l'ensemble des normes éthiques et codes de conduite et une deuxième partie exposant les règles procédurales. L'idée n'est pas de modifier le Règlement sur le fond, mais plutôt de le rendre plus accessible, visible et plus facile à utiliser, tout en plaçant les normes éthiques au cœur du Règlement de l'Assemblée.

41. Dans la pratique, je suggère également que des mesures soient prises pour que les éléments essentiels et les exigences en matière de normes éthiques de l'Assemblée soient rendus plus accessibles et visibles sur le site internet de l'Assemblée. J'encourage également à mieux promouvoir les normes et les valeurs éthiques pertinentes par l'intermédiaire de schémas ou de guides faciles d'emploi. Il pourrait s'agir de fiches d'informations sur les questions de conduite incluant des schémas/guides sur mesure informant sur des rôles ou organes spécifiques, tels que les commissions *ad hoc* chargées de l'observation des élections.

4.2. Rapporteur·e général·e sur les normes éthiques et la lutte contre la corruption

42. Afin de promouvoir au mieux une culture de l'éthique au sein de notre institution, j'invite la commission du Règlement à envisager la nomination d'un·e rapporteur·e général·e sur les normes éthiques et la lutte contre la corruption. La création d'un tel rôle permettrait de mettre en permanence sur le devant de la scène les normes éthiques et les mécanismes de mise en œuvre – au sein de l'Assemblée, de l'Organisation et dans les États membres. Le ou la rapporteur·e général·e pourrait prendre des mesures pour veiller à ce que les normes éthiques et les mécanismes soient continuellement suivis de près, y compris en recourant à l'expertise du conseiller ou de la conseillère en éthique, afin que l'Assemblée soit capable de répondre aux défis et aux attentes du public, qui sont en constante évolution. Le ou la rapporteur·e général·e pourrait suivre la mise en œuvre de certaines recommandations qui figurent dans ce rapport et considérer d'autres actions pour promouvoir le développement d'une culture de l'éthique solide au sein de l'Assemblée. En outre, le ou la rapporteur·e général·e pourrait être la cheville ouvrière des travaux visant à améliorer les normes et les mécanismes de mise en œuvre dans tous les parlements nationaux des États membres.

43. Il faudrait également réfléchir à la création d'un réseau de responsables nationaux, principalement de Commissaires aux normes ou de Déontologues, qui pourraient contribuer à améliorer la compréhension des normes éthiques parlementaires et les mécanismes en œuvre dans les parlements nationaux. Un tel réseau pourrait également servir à promouvoir des améliorations, s'il y a lieu, tant dans le système et les pratiques propres à l'Assemblée, qu'au sein des parlements nationaux.

4.3. Arguments en faveur d'une déclaration d'intérêts publique, unique et mise à jour

44. Au fil des ans, l'Assemblée a élaboré un ensemble de mesures pour renforcer la transparence des intérêts et pour faire face aux risques de conflits d'intérêts. Si l'on peut comprendre que des obligations distinctes aient progressivement émergé en réponse à différents défis au fil du temps, le système actuel manque de cohérence. Il en résulte qu'actuellement, un membre de l'Assemblée doit potentiellement établir

plusieurs déclarations d'intérêts différentes ou des déclarations en lien avec des potentiels conflits d'intérêts, dans une année donnée. Certaines de ces déclarations sont rendues publiques, d'autres non. Certaines sont établies à l'écrit, d'autres à l'oral. Certaines concernent des rôles importants «à haut risque» au sein de l'Assemblée, tandis que d'autres rôles importants ne requièrent actuellement pas de déclaration spécifique. À l'heure actuelle:

44.1. l'ensemble des membres est tenu d'établir une déclaration d'intérêts annuelle, par écrit, qui est publiée sur le site internet de l'Assemblée³¹;

44.2. les rapporteur-es, les rapporteur-es généraux et les corapporteur-es sont tenus de faire une déclaration d'intérêts orale qui est consignée dans le procès-verbal de la réunion au cours de laquelle ils et elles ont été nommés (bien que ces déclarations soient souvent mal consignées ou se résument à une phrase («absence de conflit d'intérêts») qui ne permet pas de déterminer les intérêts en jeu et n'explique donc pas comment les conflits d'intérêts perçus, potentiels ou réels, pourraient être évités ou traités)³²;

44.3. les membres d'une commission *ad hoc* chargée de l'observation des élections sont tenus de déclarer par écrit tout conflit d'intérêts réel ou potentiel (toutefois, ces déclarations ne sont pas rendues publiques)³³;

44.4. d'autres rôles importants au sein de l'Assemblée (par exemple le ou la Président-e ou les vice-président-es de l'Assemblée, les président-es ou vice-président-es des commissions, des sous-commissions, des réseaux, des plateformes ou des alliances, les président-es des groupes politiques) ne sont pas tenus d'établir une déclaration d'intérêts ou de conflits d'intérêts sur mesure (en dépit de l'importance de ces rôles pour les institutions et des pressions particulières que ces rôles prépondérants peuvent subir, comme l'a montré le rapport du GIAC);

44.5. les membres sont également tenus d'effectuer une déclaration orale pour signaler tout intérêt ayant trait à un débat donné, à une discussion en commission ou à toute autre communication pertinente (toutefois, cette pratique est rarement suivie ou mise en œuvre, bien qu'elle ait été au cœur du dernier cas de violation du code de conduite de l'Assemblée)³⁴.

45. La multiplicité des déclarations et les différentes approches adoptées à leur égard sont lourdes en formalités administratives et font qu'il est difficile pour les membres, le Secrétariat et le public de s'y retrouver. Pour renforcer la transparence, la responsabilité et la simplicité, je propose qu'il n'y ait qu'une seule déclaration d'intérêts par membre, rassemblant toutes ces informations. Cette déclaration devrait être établie par écrit et rendue publique et elle devrait être tenue à jour afin d'y incorporer les nouveaux rôles et renseignements.

46. Il est frappant que des déclarations d'intérêts sur mesure existent pour identifier tout conflit d'intérêts perçu, potentiel ou réel en qui concerne les rapporteur-es (y compris les corapporteur-es et les rapporteur-es généraux) et les membres des commissions *ad hoc* chargées d'observer les élections, mais pas en ce qui concerne d'autres rôles importants et souvent influents de l'Assemblée. Par conséquent, je suggère d'étendre cette obligation au ou à la Président-e et aux vice-président-es de l'Assemblée, aux président-es et vice-président-es des commissions, des sous-commissions, des réseaux, des plateformes ou des alliances ainsi qu'aux président-es des groupes politiques. En outre, je propose de rassembler toutes les informations dans un même document actualisable en vue d'assurer une approche simple et cohérente, tout en garantissant la transparence, afin de promouvoir la confiance dans les travaux de l'Assemblée.

47. Je suggère que chaque membre soit tenu e de faire une déclaration, composée de rubriques spécifiques pour chaque rôle déterminant détenu au sein de l'Assemblée (Président-e de l'Assemblée, vice-président-e de l'Assemblée, président-e ou vice-président-e d'une commission d'une sous-commission, d'un réseau, d'une plateforme ou d'une alliance, rapporteur-e, rapporteur-e général-e, corapporteur-e, président-e ou membre d'une mission d'observation des élections, président-e d'un groupe politique). Ainsi, la déclaration d'intérêts en ligne d'un e membre pour une année donnée pourra être complétée et actualisée à mesure qu'il ou elle endosse de nouvelles responsabilités nécessitant des rubriques spécifiques. Le formulaire et la notice explicative sur les déclarations d'intérêts devraient être mis à jour afin de couvrir ces types de rubriques supplémentaires³⁵.

31. Paragraphe 18 du code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire (annexe II du Règlement).

32. Paragraphe 1.1.1 du code de conduite des rapporteurs de l'Assemblée parlementaire (annexe III du Règlement).

33. Paragraphe 20, observation des élections par l'Assemblée parlementaire (annexe XIV du Règlement).

34. Paragraphe 10 du code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire (annexe II du Règlement).

48. Des orientations plus précises doivent être apportées concernant la rédaction des déclarations relatives à certains rôles, pour lesquels il est nécessaire d'identifier tout conflit d'intérêts perçu, potentiel ou réel, et de réfléchir aux mesures appropriées pour les traiter ou les éviter. En vue d'améliorer les pratiques, la commission du Règlement, avec l'aide de l'expertise du conseiller ou de la conseillère en éthique, devrait mener des travaux supplémentaires pour clarifier les termes «intérêt», «conflit d'intérêts», «conflit d'intérêts perçu» et «conflit d'intérêts potentiel», ainsi que pour fournir des conseils pratiques sur les façons de traiter des exemples spécifiques. La notice explicative sur les déclarations d'intérêts pourrait ainsi être mise à jour et inclure une section sur la manière d'aborder certains rôles et les conflits d'intérêts perçus, potentiels ou réels.

49. Il est entendu qu'il est de la responsabilité des membres de veiller à ce que leurs déclarations soient à jour dès que de nouveaux éléments se présentent, tels que de nouvelles activités, des cadeaux ou d'autres intérêts. Toutefois, à l'heure actuelle, les délais de ces mises à jour ne sont pas clairement établis dans le code de conduite ou dans la notice explicative sur les déclarations d'intérêts. En vue de clarifier ce qui est attendu et en accord avec les procédures d'autres parlements, je propose d'explicitier que les membres doivent veiller à ce que leur déclaration d'intérêts soit mise à jour et que tout nouvel intérêt ou cadeau soit ajouté à la déclaration dans un délai de 30 jours. Le paragraphe 18 du code de conduite devrait être modifié en conséquence, tout comme la notice explicative.

50. Je relève un commentaire formulé lors de la discussion sur le projet de rapport, tenue en décembre au sein de la commission du Règlement, qui suggérait que les déclarations ne soient établies qu'une seule fois, puis mises à jour. S'il peut sembler logique d'effectuer une déclaration en début de mandat dans les parlements nationaux où les cycles électoraux et les mandats sont clairement établis, cela est moins vrai pour l'Assemblée où les membres peuvent prendre leurs fonctions et les quitter au cours d'une année et doivent renouveler leur mandat tous les ans. C'est pourquoi j'ai examiné de manière approfondie comment la procédure de déclaration pouvait être simplifiée et moins fastidieuse pour les membres. Je suis conscient que lorsqu'un·e membre effectue pour la première fois une déclaration, comprendre la procédure et remplir correctement sa déclaration peuvent prendre du temps. Toutefois, je pars du principe que pour les années suivantes, il est tout à fait possible de reprendre la dernière déclaration comme point de départ et de simplement l'actualiser en supprimant des éléments ou en ajoutant de nouvelles informations pertinentes. Cela ne devrait prendre que quelques minutes. Cette façon de procéder devrait permettre aux membres d'effectuer des déclarations exactes et à jour, dans un laps de temps le plus court possible. Je propose que le Secrétariat travaille avec le conseiller ou la conseillère en éthique pour revoir le modèle de déclaration révisé et consolidé, ainsi que la notice explicative qui l'accompagne, pour rendre la procédure aussi compréhensible et facile à réaliser que possible.

51. Enfin, il convient de mentionner la déclaration d'intérêts orale requise conformément à l'article 10 du code de conduite. Les membres de l'Assemblée qui effectuent cette déclaration d'intérêts orale sont peu nombreux et nombreuses et, en effet, il est ressorti des discussions en commission que cette obligation était peu connue. Étant donné que cette obligation est peu suivie par les membres, nous devrions soit encourager les membres à la respecter soit les en exempter et trouver une autre façon de régler cette question. Dans un premier temps, j'ai proposé d'inviter le ou la Président·e, les Vice-Président·es, les président·es et vice-président·es de commissions ainsi que les président·es des groupes politiques à encourager les membres à effectuer cette déclaration d'intérêts orale. Toutefois, il est devenu évident qu'il existe une certaine confusion quant au moment où elle est requise et quant à savoir si elle est opportune. Je propose donc de supprimer la règle générale relative aux déclarations orales. Nous ne devrions pas conserver des règles que nous n'avons pas l'intention de respecter. En outre, l'obligation d'effectuer une déclaration orale n'est sans doute pas nécessaire pour celles et ceux dont les déclarations d'intérêts publiques et écrites sont à jour (comme l'exige le code de conduite). Toutefois, cela ne répond pas à la question de savoir comment gérer la question de celles et ceux qui n'ont pas fait de déclaration écrite ou dont la déclaration ne remplit pas toutes les conditions (par exemple, des informations nouvelles ou pertinentes peuvent manquer). Je propose donc que nous exigeons toujours des déclarations orales de la part des membres qui n'ont pas fait de déclaration écrite pour l'année en question, mais qu'autrement la déclaration orale ne soit exigée que de celles et ceux qui ont des intérêts pertinents en lien avec un débat et qui n'ont pas encore été reflétés dans leur déclaration écrite.

4.4. Défaut de déclaration d'intérêts

52. Il est regrettable qu'un certain nombre de membres de l'Assemblée n'effectuent toujours pas leur déclaration d'intérêts annuelle, bien que les membres y soient tenus par le paragraphe 18 du code de conduite et en dépit du fait qu'ils et elles s'engagent, chaque année, par écrit, à respecter le code de conduite

35. La [notice explicative](#) approuvée par la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles est disponible sur le site internet de l'Assemblée.

lorsque leurs pouvoirs sont soumis (article 6.2.c. du Règlement). Je rappelle que le seul cas de violation du code de conduite publié ces dernières années a concerné une membre qui, plusieurs années de suite, avait omis de faire sa déclaration d'intérêts annuelle ou des déclarations orales pertinentes³⁶. Il est en outre préoccupant que pour la session de 2024, 202 membres et pour la session de 2025, jusqu'ici 150 membres, de l'Assemblée n'aient pas soumis leur déclaration d'intérêts dans le délai imparti³⁷. Si ce défaut de déclaration peut s'expliquer pour le ou la membre occasionnel-le qui démissionne d'une délégation peu de temps après sa nomination, cela ne peut être le cas de l'ensemble des 202 membres en 2024 ni des 150 membres en mars en 2025. Je considère que l'Assemblée devrait adopter des mesures visant à encourager les membres à effectuer leur déclaration d'intérêts à temps, en augmentant les sanctions pour celles et ceux qui ne soumettent pas leur déclaration d'intérêts annuelle, tout en aidant les membres et en les encourageant à soumettre leur déclaration à temps.

53. Comme je l'ai déjà mentionné, je suggère d'harmoniser ces dispositions afin que cette règle s'applique de manière consistante et cohérente à tous les rôles importants (Président-e de l'Assemblée, vice-président-e de l'Assemblée, président-e ou vice-président-e d'une commission, d'une sous-commission, d'un réseau, d'une plateforme ou d'une alliance, rapporteur-e, corapporteur-e, rapporteur-e général-e, membre d'une commission *ad hoc* chargée de l'observation des élections, ou rôle représentatif au nom de l'Assemblée).

54. Je recommande de modifier le Règlement afin que tout-e membre prenant part à un débat et n'ayant pas soumis de déclaration d'intérêts annuelle pour l'année en question, soit requis-e d'effectuer une déclaration orale au début de tout discours ou de toute intervention. Des mesures concrètes devraient être prises pour que la liste des orateurs et des oratrices indique clairement les membres concernés, de sorte que la personne qui préside le débat en plénière ou en commission puisse rappeler aux membres en question qu'ils et elles doivent faire une telle déclaration orale avant de commencer à prendre la parole.

55. Je suggère que des mesures soient prises en cas de défaut de déclaration d'intérêts d'un-e membre pour une deuxième année consécutive. À cet effet, je propose de modifier le code de conduite pour y introduire l'obligation pour le ou la Président-e d'adresser une lettre au ou à la président-e du parlement concerné, soulignant l'absence persistante de déclaration d'intérêts du ou de la membre en question et invitant la délégation nationale à envisager (conformément aux procédures nationales et en concertation avec les personnes compétentes) si ce ou cette membre est toujours en mesure de jouer un rôle actif au sein de la délégation nationale auprès de l'Assemblée, compte tenu du défaut continu de soumettre une déclaration d'intérêts.

56. J'aimerais que nous nous fixions l'objectif d'atteindre presque 100 % de déclarations d'intérêts soumises par les membres pour une session donnée (tout en acceptant quelques retards éventuels). D'après le Règlement actuel, un-e membre qui soumet une déclaration le 1^{er} ou le 2 mars (au lieu du 28 février) ne peut assumer des rôles spécifiques au sein de l'Assemblée pour le reste de l'année, ce qui crée un effet dissuasif sur la participation pour les dix mois restants de l'année, au détriment non seulement du ou de la membre en question mais aussi de l'ensemble de l'Assemblée. Afin d'encourager les membres qui n'ont pas déposé leurs déclarations dans les délais à soumettre quand même leurs déclarations, je propose que l'interdiction d'assumer ces rôles soit levée deux mois après la soumission de leur déclaration pour l'année en cours. Cela permettrait de maintenir le caractère dissuasif des déclarations tardives, tout en encourageant le dépôt des déclarations (et donc une meilleure transparence et une meilleure participation) au cours de l'année, afin d'améliorer les normes.

4.5. Cadeaux

57. De plus en plus, l'opinion publique considère que le fait d'offrir et d'accepter des cadeaux dans le cadre d'activités parlementaires, interparlementaires et intergouvernementales constitue une utilisation inacceptable de l'argent public, un gaspillage environnemental et un signe d'un comportement potentiellement entaché de corruption. Il s'agit là d'un exemple clair de l'évolution des normes éthiques par rapport aux pratiques d'il y a cinquante ans. Au sein de l'Assemblée, de nos parlements nationaux et de nos délégations, nous devrions donc agir pour décourager la recherche, l'offre ou la réception de cadeaux.

58. La notice explicative sur les déclarations d'intérêts des membres de l'Assemblée précise que les membres ne devraient pas accepter de cadeau ou d'avantage dont la nature et/ou la valeur excèderaient le cadre strict des usages protocolaires ou des coutumes d'hospitalité dans le cadre parlementaire. Cela semble

36. Plainte concernant M^{me} [Rosianne Cutajar](#). Voir le paragraphe 13 plus haut.

37. [Liste des membres](#) de l'Assemblée qui n'ont pas déposé leur déclaration d'intérêts au titre de l'année 2024 et 2025 dans les délais (mise à jour le 5 mars 2025).

évident, et pourtant cela n'est pas spécifié dans le code de conduite. Je propose donc d'inclure ce texte au paragraphe 15 du code de conduite. Je suggère en outre de modifier les paragraphes 15 et 18 du code pour mieux refléter le fait que les cadeaux (d'une valeur supérieure à 200 euros) doivent désormais être consignés dans la déclaration d'intérêts.

4.6. Engagement des rapporteur-es

59. Les rapporteur-es (y compris les rapporteur-es généraux et les corapporteur-es) jouent un rôle vital pour le fonctionnement de l'Assemblée, ce qui explique qu'il existe un code de conduite spécifique aux rapporteur-es et des obligations et normes attendues d'eux et d'elles. Afin de renforcer la mise en œuvre responsable des normes, je propose que les rapporteur-es, au moment de remplir leur déclaration d'intérêts pour ce rôle, soient invités à s'engager à respecter les obligations de neutralité, d'impartialité, d'objectivité, de discrétion et de disponibilité dans le cadre de ce rôle (comme l'exige le code de conduite des rapporteurs à l'annexe III). Cela pourrait être intégré dans une partie du formulaire.

60. Je prends note des recommandations contenues dans la [Résolution 2579 \(2024\)](#) «La société civile et l'Assemblée parlementaire: vers plus de transparence et d'engagement» (Rapporteuse: M^{me} Azadeh Rojhan, Suède, SOC) pour améliorer la transparence des interactions avec les lobbyistes. Je reconnais l'importance de respecter la confidentialité de certains échanges qu'ont les rapporteur-es dans le cadre de la préparation de leur rapport. Dans un souci de transparence et de responsabilité, je propose d'adapter légèrement le code de conduite des rapporteur-es afin de les encourager à énumérer les personnes, les expert-es et les représentant-es qu'ils et elles ont rencontrés lors de la rédaction de leur rapport, sauf s'il existe de bonnes raisons de ne pas le faire (par exemple pour protéger les sources). Actuellement, l'annexe III fait référence au fait que la commission demande au ou à la rapporteur-e – ou le ou la rapporteur-e le décide de son propre chef – de publier en annexe une liste (ce qui, dans tous les cas, ne correspond pas à la pratique). Cette légère modification refléterait ainsi la pratique actuelle et encouragerait la transparence tout en préservant la confidentialité «lorsqu'il y a de bonnes raisons» de ne pas divulguer les contacts.

4.7. Exactitude des déclarations d'intérêts

61. Les systèmes de normes éthiques parlementaires, dont les déclarations d'intérêts font partie, ont trois composantes principales: 1) l'établissement de normes (sous forme de principes ou de règles détaillées); 2) un mécanisme pour la mise en œuvre de ces normes; 3) le développement d'une culture de l'éthique au sein de l'institution concernée. Au sein de l'Assemblée, nous avons renforcé les normes, et l'un des éléments clés de cette amélioration est l'obligation de déclarations d'intérêts, qui contribue à garantir la transparence et à éviter les conflits d'intérêts. Cependant, nos outils de contrôle et d'application de ces normes font encore défaut. J'estime donc que l'Assemblée devrait améliorer le mécanisme de contrôle et d'application des déclarations d'intérêts. S'il doit rester de la responsabilité du membre qui effectue sa déclaration d'intérêts d'en garantir l'exactitude, le Secrétariat devrait pouvoir procéder à des contrôles afin d'encourager le respect du processus de déclaration et la confiance qu'il inspire.

62. Compte tenu du niveau de risque encouru par l'Assemblée, la solution la plus appropriée pourrait consister en un système reposant initialement sur des contrôles et des conseils, ou sur des «modes alternatifs de résolution des différends». Cela aurait des répercussions budgétaires en raison de l'augmentation des ressources consacrées au contrôle des déclarations et j'estime qu'au minimum, deux membres supplémentaires du Secrétariat seraient nécessaires pour entreprendre ce travail. Toutefois, il convient de souligner que ces contrôles ne pourraient pas comporter de vérifications détaillées des antécédents – il s'agirait plutôt de fournir une aide en signalant ce qui pourrait être des omissions évidentes – ou de fournir des conseils sur la manière de traiter les conflits d'intérêts perçus, potentiels ou réels. Un échange pourrait avoir lieu avec le ou la membre concerné-e pour souligner les situations où des informations importantes pourraient manquer dans une déclaration ou bien lorsque les circonstances semblent justifier une intervention pour résoudre un conflit d'intérêts réel, potentiel ou perçu. Cela pourrait permettre d'apporter les clarifications nécessaires dans la déclaration, afin d'éviter des situations embarrassantes pour les membres de l'Assemblée – et de fait pour la réputation de l'Assemblée. En outre, je suis d'accord avec la discussion en commission sur le fait que tout contrôle et toute assistance devraient viser en priorité les membres jouant un rôle important au sein de l'Assemblée. Je considère que le Secrétariat devrait être chargé de fournir une note d'information annuelle à la Commission du Règlement – avec copie au Président de l'Assemblée – rendant compte de ses progrès et activités dans la réalisation de ces contrôles et identifiant les difficultés rencontrées dans ce travail ou les propositions d'amélioration.

63. Dans de rares cas, lorsqu'il y a un manquement évident et significatif à l'obligation d'exactitude des déclarations et que les efforts pour y remédier par des échanges bilatéraux informels sont soit inappropriés soit inefficaces, ces questions pourraient alors être portées à l'attention du ou de la Président·e de l'Assemblée et/ou de la commission du Règlement afin d'examiner si des mesures supplémentaires doivent être prises en vertu du respect du code, selon le mécanisme habituel prévu aux paragraphes 19 au 28 du code de conduite.

4.8. La nécessité d'une approche spéciale pour les missions d'observation des élections et au sein de la commission de suivi

64. Comme l'indique le rapport du GIAC, les missions d'observation des élections ainsi que d'autres activités liées spécifiquement à des pays peuvent faire l'objet de pressions considérables. Un examen continu et prudent devrait être mené pour veiller à ce que les normes éthiques soient respectées et activement protégées au cours de ces missions.

65. Un nouveau réseau sur les observations d'élections/réseau parlementaire pour des élections libres et équitables a récemment été établi au sein de l'Assemblée³⁸. J'encourage le réseau à dédier suffisamment de temps aux normes éthiques – en s'intéressant notamment aux déclarations et aux conflits d'intérêts, aux conduites impartiales lors de missions d'observation des élections et lors de déclarations ou d'activités publiques³⁹ –, à la mise en œuvre des règles et aux questions liées à l'adéquation des nominations à des commissions ad hoc chargées de l'observation des élections. Ce réseau offre une excellente occasion de se focaliser sur les normes, les techniques et les défis des missions d'observation des élections et de veiller à ce que l'Assemblée, par son approche, réponde aux défis actuels. Des ressources financières adéquates seront nécessaires pour soutenir le réseau dans cet important travail.

66. Compte tenu de l'importance de veiller à ce que les groupes politiques désignent des membres appropriés pour conduire les missions d'observation des élections, je propose de modifier le paragraphe 13 de l'annexe XIV et d'y ajouter, à la fin, le libellé suivant: «Les groupes politiques doivent faire preuve de la diligence nécessaire dans leur décision de nommer des membres aux commissions *ad hoc* chargées de l'observation des élections, en gardant à l'esprit qu'il est important que ces missions soient composées de membres appropriés, impartiaux et compétents». Par «diligence nécessaire» on n'entend bien évidemment pas une obligation de résultat, mais plutôt le fait que les groupes politiques devraient s'efforcer de faire le maximum pour nommer des membres qui sont appropriés, impartiaux et compétents pour être nommés à ces missions.

67. Des considérations similaires devraient être accordées au rôle important que jouent les groupes politiques, non seulement dans la nomination des membres de la commission de suivi, de la commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme et de la commission du Règlement, mais aussi dans la présentation de candidat·es à des fonctions spécifiques, notamment celles de corapporteur·es au sein de la commission de suivi. Si les règles actuelles ne donnent pas, à juste titre, aux groupes politiques le droit de désigner des candidat·es aux postes de corapporteur·es, les groupes politiques jouent en réalité un rôle très important. Je propose par conséquent d'ajouter, à la suite du paragraphe 7 de l'annexe IX (Respect des obligations et engagements contractés par les États membres du Conseil de l'Europe), un nouveau paragraphe, libellé comme suit: «Les groupes politiques doivent faire preuve de la diligence nécessaire lorsqu'ils nomment des membres à la commission de suivi, ainsi que lorsqu'ils présentent ou soutiennent des candidat·es à la fonction de corapporteur·e, en prenant soin de veiller à ce que les corapporteur·es soient appropriés, impartiaux et compétents.».

68. Le risque que des missions d'observation électorale non officielles viennent troubler et compromettre la réputation de l'Assemblée et la viabilité des pratiques d'observation des élections en général reste extrêmement élevé. C'est pourquoi je suggère de renforcer l'approche relative aux missions non officielles en précisant que les groupes politiques ne «doivent» pas nommer de membres ayant pris part à des missions non officielles.

38. Le réseau a été créé en juin 2024 par l'Assemblée. Lors de son lancement en janvier 2025, il a été proposé d'introduire un réseau parlementaire pour des élections libres et équitables.

39. D'après le paragraphe 35 des [Lignes directrices](#) pour l'observation des élections par l'Assemblée parlementaire, les «membres de la délégation s'abstiennent de déclarations publiques, d'interviews, de conférences de presse ou de communications sur les réseaux sociaux qui pourraient contredire l'évaluation finale de ladite commission. Ils se gardent également de participer à toute activité publique qui pourrait sembler interférer avec le processus électoral ou paraître partisane, y compris à des réunions avec des autorités nationales et/ou des acteurs politiques en dehors du programme officiel de la mission d'observation des élections.».

4.9. Groupes politiques

69. Les groupes politiques jouent un rôle fort et important au sein des travaux de l'Assemblée – par exemple, ils nomment des membres à certaines commissions, commissions *ad hoc* et aux positions des bureaux des commissions, et ils exercent une influence sur les décisions du Bureau. Les groupes politiques devraient être encouragés à tenir compte de la réputation de l'Assemblée et des normes éthiques dans leur travail. En outre, il convient de reconnaître que l'Assemblée doit travailler sur la question du statut et de la personnalité juridiques des groupes politiques. Il faudrait réfléchir davantage aux moyens de garantir que les groupes politiques respectent les normes éthiques les plus élevées, tant dans l'exercice de ces fonctions essentielles que dans leur financement. On pourrait notamment imaginer de demander aux groupes politiques de faire preuve de diligence dans leurs décisions de proposer la candidature de membres aux rôles importants au sein de l'Assemblée.

4.10. Honorariat

70. Les normes ont été considérablement améliorées depuis les préoccupations qui ont marqué la dernière décennie au sujet des activités de lobbying d'anciens membres (comme cela a été exposé dans le rapport du GIAC). En particulier, depuis que l'honorariat ne confère plus le droit à un badge d'accès à l'hémicycle, une grande partie du risque d'ingérence induite a été éliminée. Néanmoins, la transparence pourrait encore être améliorée et les règles pourraient être harmonisées à l'ensemble des titulaires de l'honorariat.

71. Conformément à l'annexe XX, les associé-es honoraires et les Président-es honoraires doivent signer une déclaration sur l'honneur au moment de l'attribution de ce titre, attestant qu'ils et elles ne sont pas engagés dans la défense d'intérêts. Ce titre peut leur être retiré en cas d'omission de déclaration d'un intérêt pertinent ou de fausse déclaration (bien qu'il semble qu'il leur ait uniquement été demandé de déclarer qu'ils et elles ne sont pas engagés dans la défense d'intérêts). Néanmoins, il n'existe pas de liste facilement accessible sur le site internet de l'Assemblée des associé-es honoraires, des Président-es honoraires et des Secrétaires Généraux honoraires de l'Assemblée. En outre, il n'y a aucun moyen de savoir publiquement si ces membres honoraires ont fait ou mis à jour une déclaration d'intérêts ni ce qu'elle contient. En vue d'améliorer la transparence, je suggère également que le Secrétariat publie la liste des personnes titulaires de l'honorariat sur le site internet de l'Assemblée et envisage de rendre publiques leurs déclarations d'intérêts.

72. À l'heure actuelle, les membres honoraires ne peuvent perdre leur titre qu'en cas de fausse déclaration d'intérêts. Les motifs justifiant un tel retrait n'incluent pas d'éléments auxquels on pourrait s'attendre, comme par exemple une conduite déshonorante ou une condamnation pour une infraction pénale grave. Je suggère que le Bureau soit invité à revoir les règles spéciales entourant l'honorariat afin de voir si elles peuvent être simplifiées ou abrégées, et de juger de leur pertinence et adéquation, en particulier dans les cas de conduites déshonorantes ou criminelles.

4.11. Lobbyistes

73. Notant les recommandations figurant dans la [Résolution 2579 \(2024\)](#) «La société civile et l'Assemblée parlementaire: vers plus de transparence et d'engagement» et consciente des travaux actuellement menés par le Comité directeur sur la démocratie (CDDEM) en lien avec la société civile, l'Assemblée devrait élaborer un code de conduite à l'intention des lobbyistes auprès de l'Assemblée, en tenant dûment compte du cadre de principes à l'intention des lobbyistes du Conseil de l'Europe. Je note les commentaires qu'ont formulé un certain nombre de membres de la commission au cours de la discussion en décembre 2024, selon lesquels des mesures devraient être prises pour mieux faire respecter la distinction entre les espaces publics (où les lobbyistes peuvent être présents) et les espaces non publics.

4.12. Services de consultance

74. Le rapport du GIAC a clairement montré que les services de consultance étaient l'un des principaux vecteurs d'exposition des membres au risque de corruption – voir, par exemple:

- les allégations liées au contrat de services de consultance passé entre M. Luca Volontè (un ancien membre italien de l'Assemblée de 2008 à 2013) et les personnes représentant l'Azerbaïdjan, alors que M. Volontè était membre de l'Assemblée;
- les allégations liées aux services de consultance fournis par M^{me} Karin Strenz (une ancienne membre allemande de l'Assemblée de 2010 à 2018) à un cabinet de lobbying pour les autorités azerbaïdjanaises, alors que M^{me} Strenz était membre de l'Assemblée;

- les préoccupations exprimées au sujet d'anciens membres de l'Assemblée travaillant comme consultant es après avoir quitté l'Assemblée⁴⁰.

75. Les contrats de services de consultance peuvent ainsi constituer une pente glissante pour les parlementaires, et mener potentiellement à du trafic d'influence et à des activités corruptibles⁴¹. Alors que les membres ne peuvent être des lobbyistes rémunérés, la frontière est peut-être plus floue à l'heure actuelle en ce qui concerne les activités de «consultance». Compte tenu de précédentes pratiques corruptrices impliquant des membres agissant en tant que consultant-es pour des États étrangers ou des organismes sur des questions touchant aux travaux de l'Assemblée, je suggère d'interdire aux membres de l'Assemblée d'exercer des activités de consultance rémunérées (en complément de l'interdiction des activités de lobbying) dans les travaux liés aux activités et axes de travail de l'Assemblée. J'estime que l'Assemblée pourrait bénéficier de l'élaboration d'un rapport examinant les pratiques à l'échelle des États membres, afin d'explorer les risques posés par les services de consultance comme source d'influence corruptrice sur les parlementaires, et de mieux définir les limites de ce qui est acceptable.

4.13. Réception des plaintes, ouverture d'une enquête et respect du statut de parlementaire

76. Le code de conduite de l'Assemblée a pour objet de garantir l'intégrité de l'Assemblée et de fournir des normes en matière de comportement, afin de contribuer à renforcer la confiance dans l'institution et de ne pas jeter le discrédit sur l'Assemblée et ses membres. En vue d'assurer le respect de ces normes, il est essentiel de garantir des mécanismes adéquats pour détecter les violations importantes du code de conduite et agir en conséquence. Néanmoins, depuis les enquêtes du GIAC, nous ne disposons que d'un exemple publié dans lequel la commission du Règlement a examiné une allégation de violation du code de conduite: il s'agissait d'une plainte soumise par M. Peter Omtzigt (Pays-Bas, PPE/DC) et 27 autres parlementaires au sujet de M^{me} Cutajar⁴². Cela indique qu'il y a matière à améliorer le respect des normes éthiques de l'Assemblée.

77. Toute enquête impliquant des parlementaires doit prendre en compte les normes spécifiques qui leur sont applicables et être menée avec confidentialité et tact – notamment en vue de reconnaître les dommages politiques que des accusations peuvent causer à la réputation des parlementaires, et d'y remédier. De plus, il ne faut pas oublier que les membres de l'Assemblée sont d'abord et avant tout des parlementaires nationaux et qu'il est par conséquent habituel que les préoccupations soient d'abord signalées aux commissaires aux normes éthiques des parlements nationaux (ou, le cas échéant, aux organismes nationaux d'application de la loi et aux ministères publics). En pareils cas, il est important d'éviter tout double emploi dans les enquêtes.

78. D'après le code de conduite, une allégation de violation du code de conduite peut être soumise à l'Assemblée de trois façons différentes: par l'intermédiaire du ou de la Président-e de l'Assemblée, de la commission du Règlement (agissant de son propre chef) ou par au moins 20 membres de l'Assemblée représentant cinq délégations nationales⁴³. Bien que la commission du Règlement puisse lancer sa propre enquête, à l'heure actuelle, aucune enquête n'a été engagée par la commission. Il n'existe pas non plus de mécanisme clair pour signaler des préoccupations au sein des structures de l'Assemblée.

79. Il peut être difficile pour un organe collégial et politique ayant de nombreuses missions différentes (comme la commission du Règlement, qui ne se réunit que cinq ou six fois par an) de prendre l'initiative de détecter les cas de violation du code de conduite et d'y donner suite de la même manière qu'une personne ou un organe indépendant uniquement chargé d'examiner ces questions (comme le commissaire britannique aux normes, dont la tâche principale consiste à examiner les demandes et toute information relative à des violations potentielles du code de conduite)⁴⁴. Je propose de mieux indiquer sur le site internet de

40. M. Goran Lindblad (un ancien membre suédois de l'Assemblée de 2004 à 2010) est devenu consultant au service des intérêts azerbaïdjanais après avoir quitté l'Assemblée; des contrats de services de consultance ont été passés entre M. Bob Walter (un ancien membre britannique de l'Assemblée de 2001 à 2015) et les gouvernements de la Macédoine du nord et de la Türkiye, après son départ de l'Assemblée.

41. Les risques liés aux services de consultance ont également été attestés dans le scandale du Qatargate au Parlement européen. En outre, les enjeux liés aux situations complexes où des parlementaires exercent des activités de consultance ou sont associés à des cabinets de consultants sont visibles, par exemple, dans le traitement spécifique réservé aux activités de consultance dans la liste des rôles qui sont incompatibles avec le statut de membre de l'Assemblée nationale française.

42. [Décision prise le 29 avril 2022 sur une plainte concernant Mme Rosianne Cutajar](#).

43. Paragraphe 22 du code de conduite.

44. Cependant, même dans les parlements où la phase d'enquête peut être déléguée à un organe externe ou à une personne indépendante, l'évaluation finale est effectuée par un organe composé de parlementaires (en tout ou en partie) qui sont les seuls habilités à imposer des sanctions. Ainsi, la Commission sur les normes de la Chambre des communes du Royaume-Uni est composée de sept député-es et de sept personnes non parlementaires.

l'Assemblée que les préoccupations concernant d'éventuelles violations des codes de conduite ou d'éventuelles déclarations d'intérêts inexacts peuvent être adressées au ou à la Président·e ou à la commission du Règlement, afin de mieux clarifier les démarches à suivre.

4.14. La procédure d'enquête de la commission du Règlement

80. La procédure d'enquête de la commission du Règlement a été introduite au cours de la révision du code de conduite en 2017⁴⁵. Conformément à cette procédure, la commission évalue les éléments de preuve fournis et donne au ou à la membre concerné·e la possibilité d'être entendu·e.

81. Aucune disposition spécifique ne prévoit que la commission du Règlement, ou son secrétariat, doive jouer un rôle actif dans la collecte des preuves. Elle peut néanmoins demander des informations aux autorités publiques compétentes et le ou la membre concerné·e est tenu·e de fournir les informations ou les documents demandés.

82. Dans les cas relativement simples ou lorsqu'une grande partie des éléments de preuve a déjà été rassemblée (par exemple par des organismes nationaux ou dans le domaine public), la commission du Règlement n'a pas besoin de s'engager dans un exercice complexe de collecte des preuves. Toutefois, dans les cas nécessitant une collecte minutieuse d'éléments de preuve, la commission du Règlement serait grandement aidée par le recours à un organisme capable d'entreprendre la phase d'établissement des faits dans de telles enquêtes et de lui faire rapport pour décision finale – comme c'est le cas avec l'approche adoptée par le panel du GIAC, composé de trois membres.

83. Une option serait de faire appel aux propres enquêteurs et enquêtrices du Conseil de l'Europe au sein de la DIO. Toutefois, comme c'est le cas dans les parlements nationaux, il est habituel que les enquêtes parlementaires soient menées par des organismes sur mesure agissant sous l'autorité du parlement ou de l'assemblée en question. De même, les discussions de la commission du Règlement ont mis en évidence l'importance de garantir le contrôle de l'Assemblée sur toute enquête ou investigation potentielle concernant les parlementaires. La commission du Règlement a estimé qu'il ne serait pas approprié que ces enquêtes soient menées par un organe distinct de l'Assemblée.

84. Je propose que lorsque la commission du Règlement décide d'ouvrir une enquête en vertu du paragraphe 23 du code de conduite, elle ait la possibilité de renvoyer l'affaire à un Groupe d'enquête de l'Assemblée parlementaire sur la conduite, pour la collecte des éléments de preuve. Ce groupe d'enquête pourrait être constitué à partir d'une liste d'ancien ou anciennes juges de la Cour européenne des droits de l'homme. Ces juges présenteraient l'avantage d'être suffisamment indépendants, de posséder les compétences et le savoir-faire nécessaires, ainsi que la connaissance du fonctionnement de l'Organisation. Je propose que sept anciens ou anciennes juges soient sélectionnés pour former le groupe permanent et que, pour le renvoi d'une affaire individuelle, trois de ces juges soient choisis pour examiner l'affaire renvoyée. Les juges sortant·es remplissant les conditions requises pourraient être invités à indiquer s'ils ou elles souhaitent figurer sur la liste en question.

85. Afin de mieux refléter la manière dont ce processus fonctionnerait dans la pratique, je suggère d'insérer un paragraphe supplémentaire après le paragraphe 22 du code de conduite pour 1) reconnaître la possibilité pour la commission du Règlement de faire appel aux compétences d'experts nationaux pour l'assister dans une telle enquête, en particulier les commissaires nationaux aux normes déontologiques, et pour 2) prévoir explicitement la possibilité d'établir un groupe d'enquête sur la conduite de l'Assemblée parlementaire (composé de sept anciens et anciennes juges de la Cour européenne des droits de l'homme et selon lequel toute affaire renvoyée serait examinée par un panel de trois d'entre eux), en vue d'établir les faits pertinents dans les affaires complexes relevant du code de conduite. Ce groupe d'enquête sur la conduite serait assisté par un secrétariat composé de membres du Secrétariat du Conseil de l'Europe.

86. Enfin, il convient de noter que le code de conduite et les procédures d'enquête de l'Assemblée ne se substituent pas au droit pénal d'un État membre en matière d'enquête et de traitement des infractions de corruption. L'intervention adéquate des autorités chargées de l'application de la loi dans les États membres demeure un levier indispensable dans la lutte contre la corruption des acteurs de la vie publique. Par conséquent, en vertu du paragraphe 28 du code de conduite, si des enquêtes sur des allégations de violation du code de conduite révèlent des faits de nature pénale, la police doit être saisie et l'enquête peut être suspendue jusqu'à ce que les autorités nationales aient rendu leurs conclusions.

45. [Résolution 2182 \(2017\)](#) «Suivi de la [Résolution 1903 \(2012\)](#): promotion et renforcement de la transparence, de la responsabilité et de l'intégrité des membres de l'Assemblée parlementaire».

4.15. Violations du code par des personnes jouant un rôle important au sein de l'Assemblée

87. Outre les mesures de prévention et d'exécution, des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives sont nécessaires pour lutter contre la corruption. L'Assemblée a revu et consolidé, au paragraphe 29 du code de conduite, la liste des sanctions qui peuvent être imposées si une violation du code de conduite a été constatée. Il existe également des dispositions spécifiques en cas de violation du code par un·e rapporteur·e, un·e Président·e ou un·e vice-président·e de l'Assemblée ou un·e président·e ou vice-président·e d'une commission. Je propose d'harmoniser, et dans certains cas de renforcer, ces dispositions afin qu'elles s'appliquent de la même manière aux rapporteur·es et corapporteur·es, au ou à la Président·e et aux vice-président·es de l'Assemblée, ainsi qu'aux président·es et vice-président·es des commissions, des sous-commissions, des réseaux, des plateformes ou des alliances. Je propose de modifier les articles 54 et 55 du Règlement et le paragraphe 18 du code de conduite afin de pouvoir destituer une personne de ses fonctions si elle «ne remplit plus les conditions requises pour l'exercice de cette fonction ou si elle a omis de déclarer des intérêts pertinents ou fait une déclaration mensongère, ou si elle s'est rendue coupable d'une faute grave en violant de manière grave ou répétée les dispositions du code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire».

4.16. Allégations concernant des membres qui ont quitté l'Assemblée

88. Depuis le rapport Cutajar, l'Assemblée est consciente des préoccupations relatives au fait que des membres peuvent éviter de rendre des comptes en quittant l'Assemblée à la suite d'allégations de violation du Règlement. À la suite d'enquêtes et de poursuites pénales engagées à la suite d'allégations de corruption et de pots-de-vin contre d'anciens membres de l'Assemblée (y compris en ce qui concerne leurs actions passées en tant que membres de l'Assemblée), l'Assemblée est également consciente des dommages à sa réputation qui peuvent être causés par la poursuite de l'association entre l'Assemblée et ces anciens membres.

89. Je propose que, dans de tels cas, la commission du Règlement puisse recourir aux procédures prévues par le code de conduite des membres de l'Assemblée pour examiner ces cas (y compris, si nécessaire et justifié, en faisant appel au groupe d'enquête proposé) et qu'elle puisse ensuite prendre les sanctions appropriées, y compris la suppression du statut honoraire et l'interdiction pour l'ancien membre d'entrer dans les locaux du Conseil de l'Europe.

90. En ce qui concerne les membres qui quittent l'Assemblée à la suite d'allégations de violation des règles, je propose également que la commission du Règlement ou le ou la Président·e transmette ces préoccupations au ou à la président·e du parlement national concerné pour l'inviter à envisager de prendre des mesures appropriées conformément à ses propres normes éthiques et mécanismes de mise en œuvre, et demande à ce que le ou la Président·e et la commission du Règlement soient tenus informés.

91. Des préoccupations similaires ont été soulevées au sujet de la responsabilité et de l'inefficacité des sanctions, dans les cas où ces membres tenteraient de réintégrer l'Assemblée à une date ultérieure. En pareils cas, je considère qu'il devrait être possible d'examiner les allégations de violations antérieures des règles et d'appliquer des sanctions, le cas échéant, si ces membres réintègrent l'Assemblée.

5. Conclusions

92. À l'heure actuelle, le Conseil de l'Europe dispose de plusieurs cadres éthiques et anticorruption. Il existe différents codes de conduite et différentes obligations de déclarations d'intérêts pour les membres du personnel, pour les membres de l'Assemblée, pour le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux et pour la Cour européenne des droits de l'homme. Récemment, des mesures positives ont été prises pour améliorer les normes, pour veiller à ce que la Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation puisse examiner les plaintes relatives à des actes illicites et pour faire en sorte que le conseiller ou la conseillère en éthique soit en mesure de conseiller tous les groupes sur les questions d'éthique. Il s'agit là de progrès significatifs et bienvenus. Toutefois, des mesures sont maintenant nécessaires pour rendre ces mécanismes opérationnels et les utiliser.

93. Le cadre de l'Assemblée pour la transparence repose principalement sur un système de déclarations d'intérêts et de cadeaux. Cependant, un nombre conséquent de membres ne se soumettent toujours pas à l'obligation annuelle de déclarations d'intérêts, certains types de déclaration ne sont pas rendus publics et toutes les fonctions importantes ne nécessitent pas d'effectuer une déclaration. J'ai donc proposé une série de mesures visant à améliorer la transparence et à harmoniser les différentes déclarations d'intérêts. J'ai également proposé d'appliquer des normes éthiques renforcées à toutes les personnes jouant un rôle

important au sein de l'Assemblée. Enfin, j'ai suggéré d'accroître les sanctions en cas de non présentation d'une déclaration d'intérêts annuelle, tout en améliorant la proportionnalité des sanctions, en prévoyant des restrictions limitées dans le temps pour les personnes qui présentent leur déclaration après le délai imparti.

94. Afin d'améliorer le système des déclarations et d'éviter les conflits d'intérêts qui pourraient être embarrassants pour les membres et pour la réputation de l'Assemblée, je propose qu'un membre du Secrétariat soit disponible pour assister les membres dans leurs questions relatives aux déclarations et aux risques potentiels de conflits d'intérêts. Cette personne devrait également être en mesure d'entreprendre des contrôles – certes relativement superficiels – des déclarations afin de tenter de résoudre, de manière bilatérale, toute omission apparemment évidente qui pourrait s'avérer embarrassante pour le ou la membre ou l'Assemblée. Si des problèmes subsistent et semblent importants, ils pourraient être portés à la connaissance du ou de la Président·e de l'Assemblée ou de la commission du Règlement, qui seraient en mesure de décider si une action de suivi peut être requise en vertu du code de conduite.

95. Je propose en outre d'instaurer un cadre plus clair pour les enquêtes dans les cas où la commission du Règlement est saisie d'une allégation de violation du code de conduite. Dans ce contexte, je propose que la commission du Règlement puisse renvoyer une affaire à un Groupe d'enquête de l'Assemblée parlementaire sur la conduite, composé d'anciens et anciennes juges de la Cour européenne des droits de l'homme, afin d'établir les faits pertinents dans les affaires complexes relevant du code de conduite – à l'instar de la procédure du GIAC. Les conclusions du Groupe seraient ensuite utilisées par la commission du Règlement pour déterminer s'il y a violation du code et les mesures à prendre.

96. Afin de mieux promouvoir une culture de l'éthique au sein de l'Assemblée, mais aussi au sein de chacun de nos parlements nationaux, je propose de créer une nouvelle structure – un·e rapporteur·e général·e sur les normes éthiques et la lutte contre la corruption, qui serait nommé·e au sein de la commission du Règlement. Je suggère que l'on réfléchisse également à la création d'un réseau de commissaires aux normes éthiques des parlements nationaux, afin de promouvoir le partage des bonnes pratiques et des normes éthiques au sein de nos assemblées parlementaires nationales, ce qui pourrait se faire sous la direction du ou de la rapporteur·e général·e.

97. Enfin, pour mieux refléter l'importance des normes éthiques dans les travaux de la commission du Règlement, des Immunités et des Affaires institutionnelles, je propose qu'elle soit renommée «commission du Règlement, de l'Éthique et des Immunités».

98. La lutte contre la corruption ne cessera jamais d'être un processus en cours de réalisation. Les informations contenues dans le présent rapport montrent clairement que l'Assemblée a déjà mis en place de nombreuses garanties et procédures. Il subsiste cependant un certain nombre de domaines dans lesquels le cadre de l'Assemblée pourrait bénéficier d'un examen plus approfondi et d'un renforcement. Le présent rapport propose quelques améliorations. La plus importante d'entre elles préconise que l'Assemblée réexamine régulièrement ses normes éthiques et leur mise en œuvre afin de veiller à ce qu'elles restent efficaces et adaptées à leur objectif – la création d'un·e rapporteur·e général·e sur les normes éthiques et la lutte contre la corruption devrait grandement contribuer à cet effort.