



RAPPORT

**du Groupe d'enquête indépendant
concernant les allégations de corruption
au sein de l'Assemblée parlementaire**

Ce rapport peut subir des retouches de forme

15 avril 2018

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	i
LISTE DES ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES	vii
SYNTHÈSE	x
INTRODUCTION.....	xii
A. Groupe d'enquête indépendant concernant les allégations de corruption au sein de l'APCE	xii
B. Portée de l'examen par le Groupe d'enquête	xiii
C. Méthodes de travail du Groupe d'enquête	xvii
D. Le rapport du Groupe d'enquête	xix
LES FAITS	1
I. ALLÉGATIONS DE CORRUPTION AU SEIN DE L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE.....	1
A. Les rapports de l'ESI.....	1
1. Informations contextuelles sur les travaux de l'ESI sur l'Azerbaïdjan.....	1
2. Le rapport 2012 de l'ESI sur la « Diplomatie du caviar »	2
3. Les rapports de l'ESI sur l'affaire Strässer.....	6
4. Le rapport de l'ESI sur l'élection présidentielle d'octobre 2013 en Azerbaïdjan	7
5. Le rapport 2016 de l'ESI sur la « Diplomatie du Caviar »	8
B. Les rapports de l'ESISC.....	9
1. Informations contextuelles sur les activités de l'ESISC.....	9
2. Les rapports de l'ESISC.....	10
C. Le rapport de Freedom Files	12
1. Informations contextuelles sur les activités de Freedom Files.....	12
2. Le rapport de Freedom Files.....	13
D. Autres rapports pertinents.....	15
1. Le projet OCCRP – Organized Crime and Corruption Reporting Project	15
2. Autres couvertures dans les médias.....	16
II. L'AZERBAÏDJAN ET L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE.....	17
A. Position de l'Azerbaïdjan au sein de l'APCE	17
1. Introduction.....	17
2. Les activités pertinentes de l'APCE concernant l'Azerbaïdjan	18
(a) Fonctionnement concret de l'APCE – Généralités	18
(b) Présentation générale des activités de l'APCE concernant l'Azerbaïdjan	23
(i) Commission de suivi.....	24
(ii) Commission des questions juridiques et des droits de l'homme	24
(iii) Commission des questions politiques et de la démocratie.....	24
(iv) Commission des questions sociales, de la santé et du développement durable.....	24
(v) Missions d'observation des élections menées par l'APCE en Azerbaïdjan	24
3. Exercice d'influence sur les processus politiques à l'APCE concernant l'Azerbaïdjan	25

(a) Propos liminaires.....	25
(i) Contexte général.....	25
(ii) Réactions et contexte général au sein du CdE concernant les allégations d'exercice d'influence par l'Azerbaïdjan	26
(b) Activités en faveur de l'Azerbaïdjan au sein de l'APCE.....	27
(i) Activités au sein de la Commission de suivi	28
(ii) Activités au sein de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme	31
(iii) Activités dans d'autres commissions	34
(iv) Autres activités de l'APCE.....	36
(c) Échange de cadeaux et diverses formes d'avantages.....	37
(i) Allégation de l'existence de fonds spéciaux pour les cadeaux	37
(ii) Déclarations officielles des cadeaux reçus à l'APCE.....	38
(iii) Exemples de cadeaux reçus à l'APCE	38
(d) L'influence d'acteurs extra-institutionnels (lobbyistes) sur les activités de l'APCE concernant l'Azerbaïdjan.....	41
(i) M. Eduard Lintner	42
(ii) M. Stef Goris.....	43
(iii) M. Jaakko Laakso.....	47
(iv) Mme Karin S. Woldseth.....	48
(v) M. Göran Lindblad.....	49
(e) L'utilisation de moyens corrupteurs pour promouvoir les intérêts de l'Azerbaïdjan au sein de l'APCE	51
(i) Allégation d'organisation d'activités corruptrices	51
(ii) Allégations de remises d'argent au sein de l'APCE	54
(iii) Allégations concernant les nominations de M. Agramunt à la présidence du PPE et à la présidence de l'APCE	54
B. L'affaire Strässer	55
1. Les travaux de l'APCE sur la question des prisonniers politiques.....	55
2. M. Strässer, rapporteur sur la question des prisonniers politiques en Azerbaïdjan	57
3. Les circonstances particulières dans lesquelles s'inscrivaient les travaux de M. Strässer.....	59
4. Circonstances particulières concernant le vote sur les rapports Strässer en plénière de l'APCE.....	61
(a) Rapport sur la définition des prisonniers politiques	61
(i) Le vote sur le rapport durant la plénière de l'APCE.....	61
(ii) Autres faits établis et allégations entendues par le Groupe d'enquête	62
(b) Rapport sur le suivi donné à la question des prisonniers politiques en Azerbaïdjan .	63
(i) Le vote sur le rapport durant la plénière de l'APCE.....	63
(ii) Autres faits établis et allégations entendues par le Groupe d'enquête	64
5. Circonstances pertinentes après le rejet du rapport Strässer.....	65

6. Implication de M. Luca Volontè dans l'affaire Strässer	66
(a) Les faits établis par le Groupe d'enquête	66
(b) L'enquête pénale en Italie.....	71
C. Missions de l'APCE pour l'observation des élections en Azerbaïdjan	72
1. Organisation des missions d'observation des élections par l'APCE	72
2. Problèmes qui se sont posés dans le contexte des missions d'observation des élections en Azerbaïdjan	75
(a) Élection présidentielle du 15 octobre 2008	75
(b) Élections législatives du 7 novembre 2010	77
(c) Élection présidentielle du 9 octobre 2013	79
(i) Les différences d'approche entre le BIDDH/OSCE-AP et les délégations de l'APCE et du PE	80
(ii) Allégations de conflit d'intérêts concernant M. Robert Walter.....	86
(iii) Missions d'observation non affiliées à la MIOE	87
(d) Élections législatives du 1 ^{er} novembre 2015.....	88
(i) Décision du Bureau de déployer la mission de l'APCE malgré l'absence du BIDDH	89
(ii) Allégations concernant la manière dont M. Xuclà a conduit la mission	91
(iii) Conflit d'intérêts et comportement individuel	97
(iv) Missions d'observation des élections qui n'étaient affiliées à aucune MIOE.....	98
(e) Présence lors des élections législatives partielles tenues en Azerbaïdjan, dans la circonscription n° 90, le 18 juin 2016	100
(i) Allégations concernant M. Destexhe	100
(ii) Allégations concernant M. Preda.....	103
(f) Référendum constitutionnel du 26 septembre 2016	103
III. AUTRES FAITS ET ALLÉGATIONS	104
A. Arménie	104
B. Kazakhstan	105
C. Monaco	105
D. Monténégro.....	105
E. Fédération de Russie.....	106
F. Turquie	106
G. Ukraine	106
H. « L'ex-République yougoslave de Macédoine »	107
I. Faits et allégations supplémentaires	107
LES NORMES JURIDIQUES APPLICABLES.....	108
I. NORMES DÉONTOLOGIQUES DE L'APCE EN VIGUEUR AU MOMENT DU PRÉSENT EXAMEN	108
A. Règlement de l'Assemblée parlementaire	108
B. Les codes de conduite applicables.....	109
1. Code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire.....	110
2. Procédure pour l'enregistrement de cadeaux et autres avantages similaires.....	112

3. Transparence et déclaration d'intérêts des membres de l'APCE	113
4. Code de conduite des rapporteurs de l'Assemblée parlementaire.....	113
5. Conduite des membres de l'Assemblée parlementaire durant les débats de l'Assemblée	114
6. Règlement spécial sur le titre et les prérogatives de président(e) honoraire de l'Assemblée parlementaire (extrait).....	114
7. Règlement spécial sur l'honorariat à l'Assemblée parlementaire (extrait).....	114
8. Lignes directrices sur l'observation des élections par l'Assemblée parlementaire (extraits)	115
9. Code de conduite des co-rapporteurs sur le respect des obligations et engagements contractés par les États membres du Conseil de l'Europe	116
II. Le cadre de déontologie en 2017.....	117
A. Évaluation par le GRECO du Code de conduite de 2015 de l'APCE	117
B. Résolution 2182 (2017) de l'APCE	119
ÉVALUATION DU GROUPE D'ENQUÊTE	121
A. Remarques introductives.....	121
1. La nature des investigations du Groupe d'enquête	121
2. Les normes juridiques applicables pour les conclusions du Groupe d'enquête	123
B. Activités de l'APCE en faveur de l'Azerbaïdjan	124
1. Le fonctionnement général de l'APCE	124
2. Aspects spécifiques du fonctionnement de l'APCE dans les questions concernant l'Azerbaïdjan.....	128
(a) Activités de la commission de suivi	128
(b) Activités au sein de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme	131
(c) Activités dans d'autres commissions.....	133
(d) Autres activités concernées	135
C. Le fonctionnement pratique des missions d'observation des élections	136
1. Controverse quant au but et à la méthodologie des missions d'observation des élections de l'APCE	136
2. La gouvernance des missions d'observation des élections de l'APCE.....	138
(a) Conflits d'intérêts.....	138
(b) Autres comportements individuellement potentiellement inappropriés	139
(i) Rencontres avec les autorités azerbaïdjanaises	139
(ii) Rencontres avec d'autres acteurs	140
(iii) Conduite pratique des réunions des commissions ad hoc.....	140
(iv) Observation le jour du scrutin.....	142
(v) Comportements individuels en dehors du contexte officiel.....	143
3. Participation de membres et d'anciens membres de l'APCE à des missions d'observations électorales pour le compte d'autres organisations.....	143
D. Échange de cadeaux et différentes formes d'avantages dans les affaires concernant l'Azerbaïdjan	144

E. Recours à des moyens financiers et à des activités de corruption pour influencer les travaux de l'APCE concernant l'Azerbaïdjan	145
1. Lobbying.....	145
2. Activités de corruption	149
(a) Le contexte général.....	149
(b) Le cas de M. Luca Volontè.....	150
(c) Les nominations de M. Agramunt à l'APCE	153
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU GROUPE D'ENQUÊTE	154
I. RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS	154
A. Résumé des principales conclusions relatives au fonctionnement général de l'APCE	154
B. Résumé des principales conclusions relatives au fonctionnement de l'APCE dans les affaires concernant l'Azerbaïdjan	154
C. Résumé des principales conclusions sur le déroulement pratique de l'observation des élections.....	155
D. Résumé des principales conclusions relatives aux cadeaux et différentes formes d'avantages dans les affaires concernant l'Azerbaïdjan	156
E. Résumé des principales conclusions concernant le recours à des moyens financiers et à des activités de corruption pour influencer sur les travaux de l'APCE concernant l'Azerbaïdjan	157
II. RECOMMANDATIONS POUR LE CADRE DÉONTOLOGIQUE DE L'ASSEMBLÉE	157
III. REMARQUES FINALES DU GROUPE D'ENQUÊTE.....	159
ANNEXE I : Mandat du Groupe d'enquête	161
ANNEXE II : Procédure suivie par le Groupe d'enquête	164
A. Procédure écrite et missions d'enquête.....	164
1. Preuves documentaires	164
2. Missions et réunions officielles	164
B. Procédure orale	165
ANNEXE III : Organigramme général de l'APCE	171
ANNEXE IV : Organigramme du Secrétariat de l'APCE	172
ANNEXE V : Activités de l'APCE concernant l'Azerbaïdjan	173
A. Commission de suivi	173
B. Commission des questions juridiques et des droits de l'homme	175
C. Commission des questions politiques et de la démocratie	175
D. Commission des questions sociales, de la santé et du développement durable.....	175
E. Missions d'observation des élections de l'APCE en Azerbaïdjan.....	175
ANNEXE VI : Les normes juridiques applicables	177
A. Cour européenne des droits de l'homme.....	177
1. Le fonctionnement de démocraties politiques effectives.....	177
2. Immunité parlementaire	180
3. Lutte contre la corruption	181
4. Lanceurs d'alerte	182
B. GRECO.....	182

1. Convention pénale sur la corruption.....	182
2. Convention civile sur la corruption.....	183
3. Autres normes pertinentes du GRECO	184
(a) Prévention de la corruption chez les parlementaires	184
(b) Immunités	186
C. MONEYVAL.....	187
D. La Commission de Venise	189
1. Les acteurs extra-institutionnels dans un système démocratique (lobbying).....	189
2. Immunités.....	191
E. Autres textes internationaux	193
1. Nations Unies.....	193
2. Conseil de l'Europe	195
(a) l'Assemblée parlementaire	195
(i) Prévention de la corruption et de la promotion d'intérêts	195
(ii) Immunités des membres de l'APCE	198
(b) Comité des Ministres	201
3. Union européenne.....	204
4. OCDE	208
5. OSCE.....	209
6. Transparency International	209

LISTE DES ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

ADLE	Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe
CJUE	Cour de Justice de l'Union européenne
CdE	Conseil de l'Europe
CdE-CM/Comité des Ministres	Conseil de l'Europe, Comité des Ministres
CE	Groupe des Conservateurs européens
CEDH/la Convention	Convention européenne pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, STCE N° 005, telle qu'amendée par les Protocoles n° 11 et n° 14, 4 novembre 1950
Cour européenne des droits de l'homme/la Cour	Cour européenne des droits de l'homme
PE	Parlement européen
PPE	Groupe du Parti populaire européen
UE	Union européenne
Charte UE	Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, 26 octobre 2012, 2012/C 326/02
EUR	euro(s)
GDL	Groupe des démocrates libres
GRECO	Groupe d'États contre la Corruption

Groupe d'enquête/le Groupe	Groupe d'enquête indépendant concernant les allégations de corruption au sein de l'Assemblée parlementaire
MPE	Membre du Parlement européen
MONEYVAL	Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme
MP	Membres d'un Parlement - parlementaires
ONG	organisation(s) non gouvernementale(s)
no(s).	numéro(s)
BIDDH	Bureau de l'OSCE pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OLAF	Office de lutte antifraude de l'Union européenne
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OSCE-AP	Assemblée parlementaire de l'OSCE
p./pp.	page(s)
APCE/Assemblée parlementaire/Assemblée	Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
para(s).	paragraphe(s)
Rec	Recommandation

Res	Résolution
SOC	Groupe des socialistes, démocrates et verts
GUE	Groupe pour la Gauche unitaire européenne
R.-U.	Royaume-Uni
UN	Nations Unies
États-Unis	États-Unis d'Amérique
Commission de Venise	Commission européenne pour la démocratie par le droit

SYNTHÈSE

Le Groupe d'enquête indépendant a été établi par le Bureau de l'Assemblée dans le cadre d'une approche plus large visant à traiter les allégations de corruption et de promotion d'intérêts¹ avancées à l'égard de certains membres ou anciens membres de l'APCE. Le Groupe d'enquête s'est vu confier la mission de mener une enquête indépendante approfondie au sujet de ces allégations et d'examiner le fonctionnement concret de l'Assemblée dans ses diverses activités et ses mécanismes décisionnaires.

Le mandat du Groupe d'enquête n'identifie pas d'évènement particulier, ni ne désigne de personne, d'entité ou de pays à l'égard desquels sont portées ces allégations de corruption et de promotion d'intérêts. Cependant, plusieurs rapports d'ONG dénonçant ouvertement les efforts qu'aurait déployé l'Azerbaïdjan pour faire taire les critiques au sein de l'APCE au moyen de cadeaux et par de l'argent, ce qui est connu depuis comme la « diplomatie du caviar », ont amené le Groupe d'enquête à se concentrer sur ces allégations concernant l'Azerbaïdjan.

Durant les travaux du Groupe d'enquête, d'autres allégations de pratiques et activités suspectes au sein de l'APCE en faveur d'autres pays ont été portées à son attention. Le Groupe d'enquête a examiné et approfondi ces allégations dans la mesure où elles contribuaient à élucider les questions relevant du périmètre actuel de son enquête. Cependant, le mandat du groupe d'enquête étant limité sur le plan organisationnel, temporel et opérationnel, le Groupe d'enquête n'a pas pu se livrer à une enquête exhaustive sur toutes ces allégations. Il a donc décidé d'y faire référence dans le rapport afin que les autorités pertinentes du Conseil de l'Europe, dont l'APCE, et le cas échéant des autorités nationales puissent pousser l'enquête plus loin si elles le jugent utile.

Pour ce qui est du fonctionnement général de l'APCE, le Groupe d'enquête a relevé que les travaux et activités de cette instance pourraient avoir des effets très étendus sur divers aspects du fonctionnement social, économique, politique et juridique des 47 États membres du Conseil de l'Europe, et sur la perception de ces dernières par la communauté internationale tout entière. Dans l'exercice de ces fonctions importantes, l'APCE pouvait, tout comme n'importe quelle autre autorité nationale ou internationale de premier plan, être soumise à diverses formes de pressions et d'influence abusive, y compris sous la forme de corruption.

Dans l'organisation du travail et des processus politiques de l'APCE, il a été constaté que le maillon faible était la manière dont les décisions étaient prises concernant les nominations à différentes fonctions. Cette observation concerne notamment le manque de transparence et de régulation suffisante des procédures pour ces nominations, en particulier pour ce qui est des nominations des membres de la commission de suivi et de la commission du Règlement, ainsi que les nominations de rapporteurs en général. La même problématique de manque de transparence et d'absence de sauvegardes contre les abus a été constatée en ce qui concerne les processus de vote dans les commissions, ce qui peut affecter les résultats des scrutins et ouvre la porte à la possibilité d'exercer une influence abusive, y compris par des moyens financiers.

Pour ce qui est du fonctionnement de l'APCE dans les questions relatives à l'Azerbaïdjan, le Groupe d'enquête a établi qu'il existait un groupe de personnes œuvrant dans l'intérêt de l'Azerbaïdjan au sein de l'APCE. Leurs diverses activités présentaient un certain niveau de cohésion,

¹ Les termes « promotion d'intérêts » sont les terme que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a utilisé dans le mandat du Groupe d'enquête.

même si le Groupe d'enquête n'a pas pu établir avec une certitude suffisante qu'elles étaient partie intégrante d'une structure unique agissant de façon concertée. Dans ce contexte, le Groupe d'enquête a conclu que, dans leurs activités concernant l'Azerbaïdjan, plusieurs membres et anciens membres de l'APCE avaient agi de manière contraire aux normes déontologiques de l'Assemblée.

En ce qui concerne le fonctionnement concret de l'observation des élections, le Groupe d'enquête a conclu que les Lignes directrices sur l'observation des élections par l'Assemblée parlementaire devaient être renforcées et davantage clarifiées et que l'APCE devrait envisager d'inclure dans le cadre de déontologie une partie spécifique consacrée à l'observation des élections, afin de veiller à ce que les membres de l'APCE participant à ce type de missions respectent ces lignes directrices. Pour ce qui est des missions spécifiques d'observation des élections que le Groupe d'enquête a examinées en détail, hormis ses conclusions sur le conflit d'intérêt dans lequel se trouvaient certains parlementaires et anciens membres de l'APCE y ayant participé, le Groupe n'a pas été en mesure de conclure qu'il y avait eu une conduite abusive.

Pour ce qui est de l'échange de cadeaux et autres formes d'avantages, le Groupe d'enquête a établi que divers cadeaux avaient été reçus par les parlementaires de l'APCE et le Secrétariat de cette dernière durant la mise en œuvre d'activités concernant l'Azerbaïdjan. Pour autant, ces cadeaux étaient en général symboliques et considérés comme des cadeaux de courtoisie, usuels dans plusieurs pays, et qui n'avaient pas plus d'importance que cela. Il a été également impossible d'établir que ces cadeaux avaient été remis en contrepartie de l'engagement de tel parlementaire ou de tel membre du Secrétariat à agir d'une manière particulière. Dans ces circonstances, le Groupe d'enquête n'a pas constaté que l'acceptation de ces cadeaux avait joué un rôle prééminent dans les activités de l'APCE concernant l'Azerbaïdjan. Ce nonobstant, le Groupe d'enquête a souligné la nécessité de faire preuve de transparence dans l'acceptation de cadeaux ou avantages de quelque nature que ce soit. Le Groupe d'enquête a également jugé inacceptable que des parlementaires de l'APCE puissent laisser entendre qu'ils ne se considèrent pas liés par les règles relatives à la déclaration de cadeaux en vigueur à l'APCE mais par les seules règles applicables dans leurs parlements nationaux. Il a souligné la nécessité que les parlementaires respectent avec diligence les règles relatives à la déclaration de cadeaux et d'intérêt telles qu'elles sont envisagées dans le cadre de déontologie applicable à l'APCE.

En outre, le Groupe d'enquête a établi les faits concernant les deux formes principales d'utilisation de moyens financiers pour influencer sur les travaux de l'APCE concernant l'Azerbaïdjan. La première concernait les activités de lobbying exercées par un certain nombre d'anciens membres de l'APCE, la seconde l'utilisation d'argent et d'autres moyens de corruption pour influencer sur diverses activités qui étaient perçues comme étant directement ou indirectement en faveur de l'Azerbaïdjan.

Pour ce qui est de l'exercice des activités de lobbying à l'APCE, le Groupe d'enquête a conclu qu'un certain nombre d'anciens parlementaires de l'APCE qui s'étaient livrés à ces activités avaient agi de manière contraire au code de conduite de l'APCE. En ce qui concerne les activités corruptrices en faveur de l'Azerbaïdjan, le Groupe d'enquête a conclu qu'il y avait de forts soupçons que certains membres actuels et anciens membres de l'APCE se soient livrés à des activités de cette nature.

A la lumière de ses constats et conclusions, le Groupe d'enquête a fait un certain nombre de recommandations sur les mesures à mettre en œuvre pour rectifier les dysfonctionnements identifiés et combler les lacunes constatées dans le cadre de déontologie de l'Assemblée.

INTRODUCTION

A. Groupe d'enquête indépendant concernant les allégations de corruption au sein de l'APCE

A sa réunion du 27 janvier 2017, le Bureau de l'Assemblée parlementaire (« le Bureau ») a décidé d'établir un Groupe d'enquête indépendante externe pour examiner les allégations de corruption au sein de l'Assemblée dans le cadre d'une approche en trois volets² pour le traitement des allégations de corruption et de promotion d'intérêts portées à l'encontre de certains anciens membres de l'APCE.

A sa réunion du 24 avril 2017, le Bureau a adopté le mandat du Groupe d'enquête, tel qu'il figure à l'Annexe I au présent rapport. Il a également chargé le Secrétaire Général de l'Assemblée parlementaire (« SG APCE ») de procéder à des entretiens et de faire une proposition concernant la composition du Groupe, ainsi que de prendre les mesures nécessaires pour garantir que ce Groupe disposerait des ressources requises pour son bon fonctionnement.

Le 28 avril 2017, l'Assemblée a ratifié le mandat du Groupe d'enquête. Le 29 mai 2017, le Bureau a nommé les trois membres du Groupe d'enquête, à savoir Sir Nicolas Bratza (Royaume-Uni), ancien juge et ancien Président de la Cour européenne des droits de l'homme ; Jean-Louis Bruguière (France), ancien juge d'instruction chargé en particulier d'affaires liées au terrorisme, expert international sur les questions de terrorisme ; et Elisabet Fura (Suède), ancienne juge à la Cour européenne des droits de l'homme et ancienne Responsable de l'Institution de l'Ombudsman parlementaire de la Suède. La composition du Groupe d'enquête a été adoptée par l'Assemblée à sa session plénière le 26 juin 2017.

Le mandat du Groupe d'enquête spécifiait que le Groupe commencerait ses diligences à compter de la nomination de ses membres et que ces diligences prendraient fin avec la présentation de son rapport final, ou au plus tard le 31 décembre 2017. Il était cependant souligné que le Bureau pourrait prolonger la validité du mandat du Groupe si nécessaire. Le 23 novembre 2017, à sa réunion à Copenhague, le Bureau en a ainsi décidé et chargé le Groupe d'enquête de soumettre son rapport pour le 15 avril 2018 au plus tard.

Le mandat du Groupe d'enquête, reproduit *in extenso* à l'Annexe I au présent rapport, prévoit que le Groupe procèdera à une enquête indépendante approfondie concernant les allégations de corruption et de promotion d'intérêts formulées à l'encontre de certains membres ou anciens membres de l'Assemblée et qu'il examinera le fonctionnement concret de l'Assemblée dans les différentes activités que celle-ci mène (notamment, mais pas uniquement, les parties de session, les réunions des commissions et sous-commissions, les missions des rapporteurs, les missions d'observation des élections et la participation à différents événements) et ses mécanismes de prise de décision. A la lumière de ces constats, il a été demandé au Groupe d'enquête : (1) de vérifier si, sous une forme ou une autre, la conduite individuelle de membres de l'Assemblée ou d'anciens

² L'approche en tryptique a consisté, premièrement, à passer en revue le Code de conduite de l'Assemblée ; deuxièmement, à solliciter les conseils du GRECO ; et troisièmement, à établir un groupe d'enquête externe indépendant pour faire la lumière sur des pratiques opaques qui favorisent la corruption. Des informations complémentaires sont disponibles sur le site <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-FR.asp?newsid=6514&lang=1&cat=13> (dernière consultation le 15 février 2018).

membres de l'Assemblée n'a pas respecté les dispositions du Code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire et autres Codes de conduite pertinents ; (2) d'identifier toutes pratiques contraires à la déontologie de l'Assemblée et de déterminer l'ampleur de ces pratiques ; (3) de déterminer s'il existe des preuves suffisantes pour prendre des mesures à l'encontre de membres ou anciens membres de l'Assemblée, conformément aux articles 19 et 20 du Code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire; et (4) d'élaborer des recommandations sur les mesures à mettre en œuvre pour rectifier les déficiences et combler les lacunes dans le cadre de déontologie de l'Assemblée. Le mandat prévoit également que le Groupe d'enquête produise un rapport pour le Bureau et que son rapport soit rendu public, sous réserve que le Groupe lui-même ne décide pas de garder certaines parties du rapport confidentielles.

B. Portée de l'examen par le Groupe d'enquête

Le mandat du Groupe d'enquête n'identifie aucun exemple particulier d'allégation de corruption ni ne nomme un individu, une entité ou un pays quelconques qui aurait été impliqué dans des pratiques de corruption ou de promotion d'intérêts. Cependant, plusieurs rapports d'ONG, dont le contenu est présenté en détail ci-dessous³, dénonçant ouvertement des efforts présumés de la part de l'Azerbaïdjan pour faire taire les critiques à l'APCE en échange de cadeaux et d'argent – une pratique connue sous le nom de « diplomatie du caviar » - ont amené le Groupe d'enquête à se pencher sur ces allégations concernant l'Azerbaïdjan.

Le premier rapport détaillé intitulé « Diplomatie du caviar : comment l'Azerbaïdjan a fait taire le Conseil de l'Europe, Partie 1 »⁴ pointant ces préoccupations avait été publié en mai 2012 par European Stability Initiative (« ESI »), un cercle de réflexion basé à Berlin. Le rapport retraçait l'histoire de l'Azerbaïdjan au Conseil de l'Europe, laissant entendre que la corruption et le trafic d'influence avaient servi à infléchir les politiques de l'APCE concernant l'Azerbaïdjan et dans les travaux des missions de suivi des élections par l'APCE menées dans ce pays.

L'ESI a publié en février 2013 deux autres rapports intitulés respectivement « Confrontation à Strasbourg. Le débat d'octobre 2012 sur les prisonniers politiques »⁵ et « Azerbaïdjan : la débâcle – Débat de l'APCE le 23 janvier 2013 »⁶. Ces rapports portaient sur les événements ayant abouti au rejet d'un projet de résolution préparé par M. Christoph Strässer, ancien membre de la délégation allemande auprès de l'APCE, sur les suites données à la question des prisonniers politiques en Azerbaïdjan et, dans le même temps, à l'adoption d'un projet de résolution préparé par M. Pedro Agramunt (Espagne) et M. John Debono Grech (Malte) sur le respect de ses obligations et engagements par l'Azerbaïdjan. Les rapports de l'ESI faisaient état de préoccupations concernant le débat animé à l'Assemblée sur ces deux projets de résolutions, laissant entendre que l'Assemblée était profondément divisée sur le sujet des prisonniers politiques en Azerbaïdjan puisqu'un des groupes parlementaires dénonçait de graves violations des droits de l'homme dans le pays, alors

³ Voir Partie I de la partie du rapport consacré aux faits.

⁴ Peut être consulté à l'adresse http://www.esiweb.org/pdf/esi_document_id_131.pdf (dernière consultation le 15 février 2018).

⁵ Peut être consulté à l'adresse http://www.esiweb.org/pdf/esi_document_id_135.pdf (dernière consultation le 15 février 2018).

⁶ Peut être consulté à l'adresse http://www.esiweb.org/pdf/esi_document_id_136.pdf (dernière consultation le 15 février 2018).

qu'un autre se félicitait des progrès marqués ces dernières années. Cette affaire est désormais connue comme l'affaire du « rapport Strässer ».

En novembre 2013, l'ESI a publié un autre rapport intitulé « Disgrâce. L'Azerbaïdjan et la fin du suivi des élections tel que nous le connaissions jusque-là »⁷, critiquant les travaux de la mission d'observation des élections qui avait été menée par l'ACE pour observer l'élection présidentielle d'octobre 2013 en Azerbaïdjan.

La critique et les accusations à l'encontre de l'Azerbaïdjan se sont enflammées de plus belle du fait de l'ouverture d'une procédure pénale en Italie à l'encontre M. Luca Volontè, ancien député italien et membre de la délégation italienne auprès de l'APCE. M. Volontè était soupçonné d'avoir accepté plus de 2 million EUR de M. Elkhan Suleymanov et M. Muslum Mammadov, anciens membres de la délégation azerbaïdjanaise, ainsi que d'autres acteurs politiques azerbaïdjanaïses non identifiés, en échange de son soutien aux intérêts du Gouvernement de l'Azerbaïdjan au Conseil de l'Europe, en particulier pour ce qui concernait le rapport Strässer. L'ESI s'est faite l'écho de la question en décembre 2016 dans une publication intitulée « Le marécage européen (Diplomatie du caviar Partie 2) – Des procureurs, de la corruption et le Conseil de l'Europe »⁸, en s'appuyant sur un reportage télévisuel diffusé par la chaîne publique italienne RAI 3 le 21 novembre 2016 sous le titre de « Diplomatie du caviar »⁹. La diffusion du reportage télévisé italien et la publication des rapports de l'ESI ont suscité un intérêt significatif des médias et une couverture où l'intégrité et la crédibilité de l'APCE et de l'ensemble du Conseil de l'Europe étaient remises en cause¹⁰.

Parallèlement à la large couverture médiatique, la pression commençait à monter à l'Assemblée, plusieurs délégations nationales¹¹, groupes politiques¹², présidents de parlements nationaux¹³, institutions et personnalités internationales¹⁴, représentants de la société civile¹⁵, ONG¹⁶ et

⁷ Peut être consulté à l'adresse http://www.esiweb.org/pdf/esi_document_id_145.pdf (dernière consultation le 15 février 2018).

⁸ Peut être consulté à l'adresse http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=156&document_ID=181 (dernière consultation le 15 février 2018).

⁹ Peut être consulté à l'adresse <http://www.rapport.rai.it/dl/Rapport/puntata/ContentItem-3b829e27-145d-4141-b216-1bb41a4cc1bd.html> (dernière consultation le 15 février 2018).

¹⁰ Voir la liste de près de 180 rapports divers publiés par les médias internationaux sur la question de la « diplomatie du caviar » ; consultable sur <http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=540> (dernière consultation le 15 février 2018).

¹¹ Délégations nationales de la Suisse (17 janvier 2017) ; du Luxembourg (24 janvier 2017) ; du Danemark, de l'Estonie, de la Finlande, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Norvège et de la Suède (25 janvier 2017) ; de la Belgique (25 janvier 2017) ; des Pays-Bas (25 janvier 2017) ; de la France (26 janvier 2017) ; de l'Allemagne (26 janvier 2017) ; de l'Italie (3 février 2017) ; de l'Autriche (20 février 2017).

¹² PPE (25 et 30 janvier 2017) ; SOC (26 janvier 2017) ; CE (20 avril 2017).

¹³ Danemark, Lituanie, Estonie, Islande, Lettonie, Norvège, Suède (24 avril 2017).

¹⁴ Conférence des OING (23 janvier et 24 avril 2017) ; Président du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux et Président du Comité européen des régions (3 mars 2017) ; Secrétaire Général du Conseil de l'Europe (24 mars 2017) ;

¹⁵ Lettre signée par 58 militants des droits de l'homme (notamment Khadija Ismayilova, Intigam Aliyev, Rasul Jafarov, Leyla Yunus) en date du 16 janvier 2017 ; lettre signée par 10 militants des droits de l'homme (dont Anar Mammadli, Khadija Ismayilova, Intigam Aliyev, Rasul Jafarov) en date du 25 janvier 2017.

¹⁶ Transparency International (19 janvier et 7 février 2017) ; Amnesty International (20 janvier 2017) ; 96 ONG différentes (Honest World, Disabled Women Society, Free Consumers, Ligue azerbaïdjanaïse des journalistes démocratiques) (20 janvier 2017) ; Fondation Maison des Droits de l'homme (21 avril 2017) ; ESI (27 mars, 21 avril et 5 juin 2017).

parlementaires¹⁷ exprimant leur préoccupation et poussant à ce qu'une enquête effective soit ouverte pour faire la lumière sur ces allégations. Certaines ONG suggéraient également d'expulser les membres de la délégation azerbaïdjanaise accusés de corrompre d'autres parlementaires, et de suspendre les droits de vote de l'ensemble de la délégation azerbaïdjanaise, en attendant que toute la lumière soit faite. Pour leur part, les membres de la délégation azerbaïdjanaise auprès de l'APCE avaient envoyé une lettre à tous les membres de l'APCE soulignant la nécessité de respecter les processus démocratiques et judiciaires pertinents et exprimant leur scepticisme à l'égard des allégations avancées.

Par la suite, plusieurs autres rapports ont été publiés défendant l'une ou l'autre des positions concernant les allégations de « diplomatie du caviar ». En particulier, en mars et avril 2017, l'European Strategic Intelligence and Security Centre (ESISC), basé à Bruxelles, a publié deux rapports dans lesquels il déclarait qu'un réseau d'ONG, lié en particulier à l'ESI, et ses connexions avec le Conseil de l'Europe avaient orchestré une campagne contre l'Azerbaïdjan au profit de l'Arménie. Son premier rapport, intitulé « La connexion arménienne – Partie 1 »¹⁸, se focalisait sur un présumé réseau de parlementaires défendant les positions arméniennes ; le second, intitulé « La connexion arménienne – Partie 2 », mettait le projecteur sur le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, M. Nils Muižnieks¹⁹.

A peu près au même moment, un nouveau rapport, « *European Values Bought and Sold* »²⁰, était publié par l'ONG Freedom Files Analytical Centre. Il dénonçait un système reposant sur le lobbying et la corruption fomenté par l'Azerbaïdjan en Europe, y compris à l'APCE.

De plus, en septembre 2017, le projet Organized Crime et Corruption Reporting Project (OCCRP), en association avec Transparency International et plusieurs organes de presse européens²¹, a publié un rapport alléguant l'existence d'un mécanisme complexe de blanchiment d'argent impliquant 2,9 milliards de dollars US utilisés par des membres de l'équipe dirigeante azerbaïdjanaise comme caisse noire pour rémunérer des personnalités politiques européennes, acheter des produits de luxe, blanchir des capitaux et en tirer par ailleurs des bénéfices personnels. Selon certaines allégations, certains membres et anciens membres de l'APCE et du Parlement européen auraient été concernés par ce mécanisme²².

Ces révélations ont déclenché diverses mesures au niveau national concernant les personnes mises en cause et les membres du Parlement européen ont adopté une résolution exigeant une enquête sur « des tentatives de l'Azerbaïdjan et d'autres régimes autocratiques dans des pays tiers

¹⁷ Déclaration écrite (n° 624, Doc. 14256 rév) du 5 mai 2017 signée par 123 membres de l'APCE à l'initiative de M. Pieter Omtzigt (Pays-Bas).

¹⁸ Peut être consulté à l'adresse (anglais uniquement) http://www.esisc.org/upload/publications/analyses/117_91/AC%2002.pdf (dernière consultation le 15 février 2018).

¹⁹ Peut être consulté à l'adresse (anglais uniquement) <http://www.esisc.org/upload/publications/analyses/the-armenian-connection-Chapitre-2--mr-x--nils-muiniaks-council-of-europe-commissioner-for-human-rights/The%20Arménien%20Connection%20Part%202-edt.pdf> (dernière consultation le 15 février 2018).

²⁰ Peut être consulté à l'adresse (anglais uniquement) http://civicsolidarity.org/sites/default/files/az_lobbying_corruption_report_10_march_2017_public_version_color_1.pdf (dernière consultation le 15 février 2018).

²¹ Berlingske Tidende (Danemark), The Guardian (UK), Süddeutsche Zeitung (Allemagne), Le Monde (France), Tages-Anzeiger et Tribune de Genève (Suisse), De Tijd (Belgique), Novaya Gazeta (Russie), Dossier (Autriche), Atlatzo.hu (Hongrie), Delo (Slovénie), RISE Project (Roumanie), Bivol (Bulgarie), Aripaev (Estonie), Czech Center for Investigative Journalism (République tchèque), et Barron's (États-Unis).

²² Voir en outre (anglais uniquement) <https://www.occrp.org/en/azerbaijanilaundromat/> (dernière consultation le 15 février 2018).

d'influencer les décideurs politiques européens par des moyens illicites »²³. De plus, la commission d'enquête du Parlement européen créée pour faire la lumière sur les allégations de contraventions et mauvaise gestion dans l'application du droit de l'Union concernant le blanchiment d'argent, l'évasion et la fraude fiscales (la « Commission PANA ») a tenu une audition le 28 novembre 2017 sur les révélations concernant la prétendue « blanchisserie azerbaïdjanaise »²⁴.

De plus, d'autres journalistes d'investigation en Belgique²⁵ et Allemagne²⁶ ont fait de nouvelles révélations, analysées et présentées de manière plus détaillée ci-après²⁷, concernant les allégations de lobbying des autorités azerbaïdjanaises et les soupçons de promotion d'intérêts au sein de l'APCE en faveur de l'Azerbaïdjan, notamment dans le contexte des missions d'observation d'élections dans ce pays. Ces allégations auraient abouti au déclenchement d'une enquête criminelle en Belgique concernant M. Alain Destexhe, ancien membre de l'APCE pour la Belgique, et le fonctionnement d'une organisation de mission d'observation d'élections à laquelle il était associé (European Academy of Election Observation)²⁸.

Pour examiner les allégations de corruption et de promotion d'intérêts, le Groupe d'enquête s'est focalisé essentiellement, mais pas uniquement, sur les problématiques liées au rapport Strässer et sur les activités de l'APCE en matière d'observation d'élections concernant l'Azerbaïdjan, ces deux thèmes ayant été cités dans les rapports pertinents comme des exemples illustrant les pratiques

²³ <http://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20170911IPR83516/lessiveuse-azerbaïdjanaise-les-deputes-demandent-une-enquete> (dernière consultation le 15 février 2018).

²⁴ Autres informations sur le site (anglais uniquement) <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/pana/home.html> (dernière consultation le 15 février 2018).

²⁵ <https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie-algemeen/Belgische-politici-in-opspraak-door-geld-uit-Azerbeïdzjan/9931278?ckc=1&ts=1513347805> (dernière consultation le 15 février 2018).

<http://www.lalibre.be/actu/belgique/asbl-belge-utilisee-pour-legitimer-les-élections-en-azerbaïdjan-alain-destexhe-dement-toute-implication-59b76522cd703b65924881f6> (dernière consultation le 15 février 2018).

<http://www.lesoir.be/113645/article/2017-09-12/une-asbl-fondee-par-alain-destexhe-et-stef-goris-financee-par-lazerbaïdjan> (dernière consultation le 15 février 2018).

<http://www.levif.be/actualite/belgique/alain-destexhe-vraie-fausse-demission/article-normal-721559.html> (dernière consultation le 15 février 2018).

<http://www.lalibre.be/actu/politique-belge/l-ex-senateur-open-vld-paul-wille-etait-aussi-lobbyiste-pour-l-azerbaïdjan-59b9043dcd70fc627d7f4bea> (dernière consultation le 15 février 2018).

https://www.rtf.be/info/belgique/detail_azerigate-alain-destexhe-convoque-par-le-mr?id=9706713 (dernière consultation le 15 février 2018).

http://www.sudinfo.be/1933797/article/2017-09-12/une-asbl-belge-financee-par-l-azerbaïdjan-alain-destexhe-dement-toute-implication?utm_source=dvr.it&utm_medium=twitter (dernière consultation le 15 février 2018).

²⁶ <http://www.sueddeutsche.de/politik/bundestag-die-aserbaïdschan-connection-1.3671979> (dernière consultation le 15 février 2018).

<http://www.tagesspiegel.de/politik/lobbyarbeit-fuer-aserbaïdschan-druck-auf-cdu-politikerin-strenz-wegen-Bakou-connection/20351900.html> (dernière consultation le 15 février 2018).

http://www.deutschlandfunk.de/ungeklaerte-zahlungen-die-Bakou-connection-der-abgeordneten.1773.de.html?dram:article_id=396278 (dernière consultation le 15 février 2018).

<https://www.swr.de/swr2/bundestagsabgeordnetestrenz-zahlungen-aus-aserbaïdschan/-/id=7576/did=20309740/nid=7576/1ntmejr/index.html> (dernière consultation le 15 février 2018).

<https://www.svz.de/regionales/mecklenburg-vorpommern/strenz-auf-tauchstation-id17874991.html> (dernière consultation le 15 février 2018).

<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/cdu-csu-die-union-und-ihre-dubiosen-aserbaïdschan-verbindungen-a-1174884.html> (dernière consultation le 15 février 2018).

²⁷ Voir section I.D de la partie du rapport consacrée aux faits.

²⁸ Voir en outre <http://www.lalibre.be/actu/politique-belge/une-information-judiciaire-ouverte-a-l-egard-d-alain-destexhe-5a1ec895cd70657dbd13fb85> (dernière consultation le 15 février 2018).

illicites visant à influencer sur diverses activités et sur les processus de prise de décision au sein de l'APCE.

Dans le cours des activités du Groupe d'enquête, des faits supplémentaires et allégations de pratiques et activités douteuses au sein de l'APCE ont été portés à son attention. Le Groupe d'enquête a examiné et suivi ces pistes dans la mesure où elles contribuaient à élucider les questions relevant de la portée actuelle de son examen. Cependant, étant donné les limites de son mandat et de ses capacités opérationnelles, le Groupe d'enquête n'a pas été en mesure de mener une enquête exhaustive pour toutes ces allégations. Il a donc décidé d'en faire mention dans son rapport²⁹ et d'inviter les instances pertinentes du Conseil de l'Europe, y compris l'APCE, et le cas échéant les autorités nationales à examiner ces allégations si elles le jugent utile.

C. Méthodes de travail du Groupe d'enquête

L'article 9 de son mandat prévoit que le Groupe d'enquête réunisse et utilise toutes les informations pertinentes et tous les éléments de preuves documentaires, testimoniales et matérielles nécessaires à l'accomplissement de sa mission. Il peut notamment (1) convoquer aux fins d'audition toute personne, en particulier tout membre ou ancien membre de l'Assemblée, en respectant leur statut parlementaire, et tout membre du Secrétariat de l'Assemblée, (2) entendre tout témoin souhaitant être auditionné par le groupe d'enquête, (3) solliciter l'assistance de toute autorité nationale d'un État membre, (4) demander la communication de tout document qu'il juge pertinent pour son enquête. Il convient de noter, cependant, que le Groupe d'enquête ne disposait pas des pouvoirs d'investigation exercés par certaines autorités d'enquête pour des actes tels que des contrôles inopinés, des perquisitions de lieux ou des opérations d'analyse numérique forensique³⁰.

Conformément au mandat du Groupe, il a été demandé aux membres et membres honoraires de l'Assemblée de coopérer pleinement avec le Groupe d'enquête, dans l'exercice de sa mission et à chaque étape de son enquête, ceux-ci étant tenus de fournir toutes les informations qui leur seraient demandées et tout document en leur possession. Le recueil des preuves auprès de membres et anciens membres de l'Assemblée a été mené en tenant dûment compte de leur statut parlementaire.

Lorsqu'ils ont eu à témoigner, les membres du Secrétariat du CdE, y compris ceux du Secrétariat de l'Assemblée, étaient couverts par les dispositions de l'Arrêté n° 1327 du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe du 10 janvier 2011 relatif à la vigilance et à la prévention en matière de fraude et de corruption³¹. Ces dispositions se sont appliquées également à tout témoin entendu par le Groupe d'enquête qui, même non membre du Secrétariat du CdE, a participé à des activités du CdE, où qu'elles aient pu être menées, et notamment à des stagiaires, experts et consultants.

Les dispositions régissant l'accès à des documents du CdE, leur détention et leur exploitation s'appliquaient au Groupe d'enquête. Il a été demandé au Secrétaire Général du CdE de faciliter la mission du Groupe d'enquête en mettant à la disposition de ce dernier les documents de toute

²⁹ Voir section III de la partie du rapport consacrée aux faits.

³⁰ Voir, par exemple, sur les procédures d'enquête de l'OLAF : « Lignes directrices sur les procédures d'enquête à l'intention du personnel de l'OLAF », 1 octobre 2013, pouvant être consulté à l'adresse https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/gip_fr.pdf (dernière consultation le 15 février 2018).

³¹ Peut être consulté à l'adresse https://publicsearch.coe.int/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680781d43 (dernière consultation le 15 février 2018).

nature jugés nécessaires par le Groupe³². Le Groupe d'enquête a été autorisé à utiliser des documents de nature confidentielle ou à diffusion restreinte dans la mesure où ces derniers étaient directement liés à l'enquête qui lui a été confiée.

Le mandat invitait également les États membres du Conseil de l'Europe à faciliter la mission du Groupe d'enquête et, en particulier, à garantir la liberté de circulation des membres du Groupe sur leur territoire respectif.

En vertu de ce mandat, tout refus de coopérer avec le Groupe d'enquête, ou tout refus de communiquer des informations ou de donner accès ou transmettre tout document nécessaire au Groupe pour s'acquitter de sa mission, devait être signalé dans le rapport final.

Comme il ressort clairement du mandat, le Groupe d'enquête n'a pas de compétence juridictionnelle. Il n'est pas un organe judiciaire et n'a pas conduit de procédures judiciaires. Les travaux du Groupe d'enquête ont été menés dans le strict respect de la plus grande confidentialité.

Les mesures procédurales particulières prises par le Groupe d'enquête durant son examen sont exposées de manière exhaustive à l'Annexe II au présent rapport. En résumé, le Groupe d'enquête a procédé à une série de sessions d'audition de témoins à Strasbourg. Les témoins entendus soit se sont présentés en personne devant le Groupe, soit ont donné leur témoignage via une liaison vidéo sécurisée. Le Groupe d'enquête a également transmis une série de demandes écrites pour obtenir des informations détaillées auprès du Secrétariat de l'APCE, d'autres personnes, d'organisations internationales et d'autorités nationales. Le Groupe d'enquête a réalisé une mission d'information sur le terrain et chargé son Secrétariat de tenir plusieurs réunions au niveau opérationnel avec diverses instances du CdE et de l'UE. Il a également à plusieurs reprises invité publiquement tous ceux qui le souhaitent à fournir des preuves documentaires, testimoniales et/ou matérielles qui lui seraient nécessaires pour s'acquitter de sa mission.

Le cadre juridique pour les travaux du Groupe d'enquête a été posé à l'article 15 de son mandat ; en vertu de cet article, pour l'élaboration de ses recommandations, le Groupe d'enquête devait se référer aux normes déontologiques en vigueur à l'Assemblée et tenir compte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et des travaux du GRECO, de MONEYVAL et de la Commission de Venise. Dans la mesure où elles étaient pertinentes pour l'examen des questions relevant du champ de son évaluation, le Groupe d'enquête a examiné les normes et travaux pertinents de ces instances concernant la lutte contre la corruption et le trafic d'influence, les immunités parlementaires et la conduite des personnes politiquement exposées. De plus, au vu des questions relevant du périmètre de son mandat, dans un souci d'exhaustivité, le Groupe d'enquête a consulté d'autres sources internationales pertinentes liées aux problèmes de corruption et de trafic d'influence élaborés par les Nations Unies, le CdE, l'EU, l'OCDE, l'OSCE ainsi que par l'ONG Transparency International. Les normes déontologiques de l'APCE qui, en vertu de son mandat, ont servi de sources juridiques de référence pour ses travaux sont précisées dans le corps rapport. D'autres sources prises en compte et examinées par le Groupe d'enquête sont indiquées en détail dans l'Annexe VI au rapport.

Le Groupe d'enquête observe que la majorité des personnes invitées à apporter un témoignage oral et/ou des preuves documentaires ont répondu positivement à ces demandes. Il relève également qu'un certain nombre de parlementaires et d'agents du CdE ont répondu aux appels publics à témoignage.

³² Le Secrétaire Général a également invité tous les membres du Secrétariat du Conseil de l'Europe à coopérer avec le Groupe d'enquête sur les questions relevant du mandat de ce dernier. Cette invitation a été diffusée à toutes les entités administratives au sein du Conseil de l'Europe.

Le Groupe d'enquête regrette toutefois que plusieurs témoins invités à témoigner devant le Groupe aient ouvertement refusé de coopérer ou n'aient jamais répondu à ses demandes répétées de paraître devant lui ou aux lettres de clarification qu'il a envoyées, et que certains d'entre eux aient fourni des explications peu crédibles et peu étayées. Une liste des personnes appelées à venir témoigner devant le Groupe mais qui ne l'ont pas fait ou ont refusé figure à l'Annexe II au présent rapport. Les conclusions du Groupe d'enquête concernant ce manque de coopération sont exposées plus loin, dans son évaluation.

Le Groupe d'enquête souhaite saluer tout particulièrement ici la précieuse assistance que lui ont apportée les agents du Greffe de la Cour européenne des droits de l'homme et son Greffier M. Roderick Liddell. Le Groupe d'enquête exprime aussi sa gratitude pour le travail des techniciens, interprètes et traducteurs du CdE, qui était de la plus haute qualité.

Le Groupe d'enquête salue également l'assistance apportée par le Secrétaire Général de l'APCE M. Wojciech Sawicki et ses équipes, qui ont fourni des éléments de preuve et donné accès aux informations pertinentes. Le Groupe tient également à exprimer son appréciation pour l'assistance reçues durant ses travaux par des représentants des États membres du CdE, notamment de l'Autriche, de la Belgique, de l'Italie, de la Norvège, de la Slovénie et du Royaume-Uni.

D. Le rapport du Groupe d'enquête

Le rapport du Groupe d'enquête a été élaboré en conformité avec l'article 12 de son mandat. Le rapport a été rédigé en anglais et traduit en français par les services de traduction du CdE sous la supervision du secrétariat du Groupe.

Après un examen approfondi des informations obtenues et après avoir analysé toutes les implications qu'entraînerait la divulgation des informations dans le rapport, le Groupe d'enquête a considéré qu'aucune partie du rapport n'exigeait d'être classifiée au sens de l'article 12 de son mandat.

Cependant, le Groupe d'enquête a décidé que les noms des membres du Secrétariat de l'APCE ne seraient pas divulgués dans le rapport en regard des informations spécifiques qu'ils ont communiquées. Il a cependant décidé de fournir la liste complète des personnes, y compris les membres du Secrétariat de l'APCE, qui sont venues témoigner devant lui. A cet égard, le Groupe d'enquête tient à souligner qu'il est nécessaire de garantir le respect des droits des personnes qui ont été auditionnées, en particulier du point de vue de la protection des donneurs d'alerte, conformément aux articles 20 et 21 de son mandat et à la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme (paragraphe 801 ci-dessous).

Pour ce qui est de l'archivage du matériel obtenu au cours de l'enquête et utilisé pour la préparation du rapport, le Groupe d'enquête a décidé que celui-ci demeurerait confidentiel et serait placé sous scellés au greffe de la Cour européenne des droits de l'homme pour une durée de trente ans. A cette fin, un accord a été signé avec le Greffier de la Cour.

Une fois les trente ans écoulés, le matériel sera déclassifié et traité comme tout autre matériel déclassifié préparé au sein du Conseil de l'Europe.

Durant la période préalable à la déclassification, des éléments particuliers d'information et de preuve peuvent exceptionnellement être communiqués et ne seront mis à disposition que des autorités judiciaires dans le contexte d'une enquête criminelle en cours ou de procédures pénales en cours, sur demande spécifique et motivée (article 9 du mandat), et sous réserve que les éléments ainsi communiqués serviront exclusivement dans le cadre de cette enquête ou procédure.

La procédure pour le traitement d'une éventuelle demande de transmission d'informations et de preuves a été convenue avec le Greffier de la Cour européenne des droits de l'homme conformément au mandat du Groupe d'enquête.

Le Groupe d'enquête estime également que le principe de confidentialité, tel qu'exposé à l'article 11 de son mandat, continue après la fin de son mandat de lier son secrétariat et tous les autres agents du CdE qui l'ont aidé dans sa mission, ce qui a pour conséquence que ces personnes ne peuvent être obligées à divulguer de quelconques informations obtenues en coopérant avec le Groupe.

Le Groupe d'enquête souligne que ses descriptions des faits issues de l'enquête et son évaluation de ces faits ne devraient pas être interprétées comme préjugant de tous autres éléments factuels pouvant être découverts ou de toute évaluation faite lors d'une enquête, d'un procès ou de tout autre procédure menée au niveau national pour établir la responsabilité de quiconque dont le nom aura été mentionné ici.

LES FAITS

I. ALLÉGATIONS DE CORRUPTION AU SEIN DE L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE

A. Les rapports de l'ESI

1. Informations contextuelles sur les travaux de l'ESI sur l'Azerbaïdjan

1. L'ESI est un cercle de réflexion créé sous la forme d'une organisation à but non lucratif pour fournir aux décideurs politiques concernés une analyse stratégique sur les Balkans, la Turquie, l'Europe centrale et le Caucase du Sud. Constitué selon le droit allemand en 1999, l'ESI a son siège à Berlin. Son principal organe décisionnaire est l'assemblée de ses membres, qui élit en son sein un conseil de direction de trois membres et définit les priorités générales des recherches et activités de l'ESI. Actuellement, l'ESI compte sept membres, dont trois forment son conseil de direction³³. De plus, le réseau des « amis de l'ESI » se réunit une fois par an pour apporter des contributions et faire des propositions sur les sujets traités par l'ESI. De nombreux membres et amis de l'ESI sont ou ont été affiliés institutionnellement à des gouvernements, au secteur des ONG, au secteur privé, à des organisations internationales et au monde universitaire³⁴.

2. Le financement de l'ESI s'appuie sur un réseau de partenaires stratégiques et sympathisants au nombre desquels figurent divers acteurs des secteurs gouvernemental, non gouvernemental et privé. Le site web de l'ESI indique que ses activités en termes de consolidation des capacités dans le Caucase ont reçu le soutien de l'Open Society Institute, l'un de ses principaux bailleurs de fonds³⁵, et que ses travaux sur l'Azerbaïdjan ont été soutenus par la Foundation to Promote Open Society³⁶. M. Gerald Knaus, Président de l'ESI, dans son témoignage lors de son audition par le Groupe d'enquête, a expliqué que le principal bailleur de fonds de l'ESI est le Gouvernement de la Suède et que des fonds sont également reçus du Gouvernement des Pays-Bas. Il a souligné que les plus gros donateurs privés sont une fondation allemande et une fondation autrichienne. Selon ses dires, au cours des cinq dernières années, le budget de l'ESI s'est élevé à 2,8 millions EUR³⁷.

3. Pour ce qui est des allégations contenues dans les rapports de l'ESISC selon lesquelles l'activité de l'ESI a été orchestrée par M. George Soros et vise à déstabiliser l'Azerbaïdjan au bénéfice de la cause arménienne (paragraphes 33-37 ci-dessous), M. Knaus a d'abord expliqué que l'ESI n'a jamais reçu d'argent de l'Arménie et n'a fait qu'une seule fois un rapport sur l'Arménie, concernant une question liée au génocide. Selon M. Knaus, la fondation George Soros a financé seize pour cent du

³³ Gerald Knaus (Président) ; Kristof Bender (Vice-président) ; Alexandra Stiglmayer (Secrétaire générale).

³⁴ Site web de l'ESI <http://www.esiweb.org/index.php?lang=fr&id=11> (dernière consultation le 15 février 2018).; témoignage oral de Gerald Knaus (6 septembre 2017).

³⁵ Plus de détails sur le site web de l'ESI <http://www.esiweb.org/index.php?lang=fr&id=65> (dernière consultation le 15 février 2018).

³⁶ Le texte extrait du site web de l'ESI indique : « La [Foundation to Promote Open Society](#) soutient ESI dans ses recherches en vue de la promotion d'une réforme des institutions clés en Europe et d'une [réponse plus robuste aux violations des droits de l'homme](#), notamment aux détentions et aux actes de torture pour des motifs politiques » (consultable <http://www.esiweb.org/index.php?lang=fr&id=65>) (dernière consultation le 15 février 2018). La référence par hyperlien dans le texte ci-dessus mène sur la section du site web de l'ESI consacrée aux travaux de l'ESI sur l'Azerbaïdjan.

³⁷ Témoignage oral de Gerald Knaus (6 septembre 2017).

budget total de l'ESI qui avait été prévu pour des travaux sur l'Albanie, de travaux de portée générale sur l'EU et d'autres travaux sur les droits de l'homme. M. Knaus a souligné que la Fondation Soros finance encore environ vingt pour cent du budget actuel de l'ESI, et qu'en 2012, au moment du premier rapport de l'ESI, elle avait apporté une contribution de quelque 39 000 EUR. M. Knaus a également fait valoir que quand l'ESI avait commencé ses travaux sur l'Azerbaïdjan, les autorités nationales s'en étaient réjouies. À l'époque, le fait que l'ESI ait été en partie financée par des organisations affiliées à M. Soros n'avait donné lieu à aucune critique³⁸.

4. Selon M. Knaus, si l'ESI a produit les rapports sur la « diplomatie du caviar » de l'Azerbaïdjan, c'est parce que depuis 2009, ils avaient commencé à noter une montée en puissance autocratique dans le pays, en particulier au vu de l'arrestation de deux de leurs collègues locaux et de la fermeture de certaines ONG. L'ESI avait pensé que l'Azerbaïdjan avait été un test pour l'EU et le Conseil de l'Europe. L'ESI avait produit un premier rapport sur l'Azerbaïdjan en 2011 intitulé « Generation Facebook in Bakou »³⁹, portant sur une jeune génération de dissidents politiques dans le pays. Dans le même temps, l'ESI avait réalisé qu'au sein de l'APCE, il y avait de moins en moins de critiques à l'égard de l'Azerbaïdjan, alors que la répression avait augmenté, ce qui avait amené l'ESI à creuser la question. En définitive, l'ESI s'était réjouie que ses rapports aient déclenché une réaction des parlementaires de l'APCE en 2017, puisque tel était l'objectif de ces rapports : déclencher une réaction au sein de l'APCE ainsi qu'attirer l'attention des médias et celle des autorités judiciaires nationales⁴⁰.

5. Pour ce qui est de la méthodologie des rapports de l'ESI, M. Knaus a expliqué que l'ESI n'avait parlé qu'aux personnes qui avaient un regard critique sur l'Azerbaïdjan. De plus, l'ESI avait tenté de reconstituer le modèle de scrutin à l'APCE et celui des missions de suivi concernant ce pays. M. Knaus a en outre souligné que l'ESI n'avait pas tenté de parler à des parlementaires considérés comme des « apologistes » pour l'Azerbaïdjan. De son point de vue, leurs positions concernant l'Azerbaïdjan avaient déjà été clairement exprimées dans leurs nombreuses déclarations publiques et certains d'entre eux (M. Knaus a mentionné M. Agramunt) avaient refusé de rencontrer d'autres ONG ou ne les avaient rencontrées qu'au milieu de groupes nombreux. M. Knaus a également expliqué que l'ESI n'avait pas mentionné les noms de ses sources dans les rapports, invoquant des raisons de sécurité, par exemple dans le cas d'un contact de l'ESI qui craignait spécifiquement pour la vie de ses enfants⁴¹.

2. Le rapport 2012 de l'ESI sur la « Diplomatie du caviar »

6. Dans ce rapport, l'ESI suggérait que la « diplomatie du caviar » de l'Azerbaïdjan avait démarré en 2001, peu de temps après l'adhésion de ce pays au Conseil de l'Europe. Elle s'était accélérée après l'élection de M. Ilham Aliyev à la présidence de l'Azerbaïdjan en 2003, pour atteindre sa vitesse de croisière après l'achèvement de l'oléoduc Bakou-Tbilissi-Ceyhan, qui avait nettement amélioré la prospérité de l'Azerbaïdjan. Le Conseil de l'Europe avait été la cible de cette « diplomatie du caviar », étant donné que pour l'Azerbaïdjan l'entrée au Conseil de l'Europe signifiait qu'il faisait dès lors partie de la famille européenne.

³⁸ Témoignage oral de Gerald Knaus (6 septembre 2017).

³⁹ Peut être consulté à l'adresse (anglais uniquement) http://www.esiweb.org/pdf/esi_document_id_128.pdf (dernière consultation le 15 février 2018).

⁴⁰ Témoignage oral de Gerald Knaus (6 septembre 2017).

⁴¹ *Ibidem*.

7. Le rapport en particulier suggérait que la corruption avait joué un rôle dans les activités de l'APCE concernant l'Azerbaïdjan. Il s'appuyait sur une source non identifiée⁴², avançant qu'une politique de recherche systématique d'obtention d'influence au sein de l'APCE avait été déployée en offrant à chaque session, quatre fois par an, au moins 0,4 à 0,6 kilos de caviar à dix à douze « amis clés » de l'Azerbaïdjan à l'APCE ainsi qu'à quelques trois ou quatre membres du Secrétariat⁴³. De plus, certains parlementaires avaient été régulièrement invités en Azerbaïdjan et généreusement payés. Durant une année normale, au moins trente ou quarante d'entre eux étaient invités, pour certains plusieurs fois, qui pour des conférences et des événements, qui pour des vacances d'été, et tous se voyaient offrir des cadeaux de valeur, pour l'essentiel des tapis en soie coûteux, des objets en or ou en argent, des boissons, du caviar et des sommes d'argent. A Bakou, deux kilogrammes de caviar étaient un cadeau fréquent. Le rapport admettait aussi que tous ceux qui avaient défendu l'Azerbaïdjan à l'APCE ne l'avaient pas forcément fait pour en tirer un bénéfice matériel ; d'autres facteurs étaient en jeu, notamment des considérations géopolitiques.

8. Sur cette toile de fond, le rapport de l'ESI brossait un panorama complet des circonstances dans lesquelles l'Azerbaïdjan avait adhéré au Conseil de l'Europe, et notamment les engagements qu'il avait pris à cette occasion. Il évoquait aussi la critique émanant du BIDDH et de l'APCE au sujet d'une absence de standards pour des élections libres et équitables, concernant les législatives de novembre 2000 et l'élection présidentielle d'octobre 2003 en Azerbaïdjan. Le rapport expliquait en outre comment en 2001 M. Andreas Gross (Suisse) et M. Guillermo Martínez Casañ (Espagne) étaient devenus co-rapporteurs sur l'Azerbaïdjan à la Commission de l'APCE sur les respect des engagements et obligations des États membres du Conseil de l'Europe (« la Commission de suivi ») et M. Georges Clerfayt (Belgique) rapporteur à la commission des questions juridiques et des droits de l'homme sur la question des prisonniers politiques en Azerbaïdjan. Selon le rapport de l'ESI, M. Gross et M. Clerfayt avaient la ferme intention de rappeler leurs obligations aux autorités azerbaïdjanaises. Dans le même temps, des tensions s'étaient faites jour entre M. Gross et M. Martínez Casañ, M. Gross ayant eu l'impression que M. Martínez Casañ avait tenté de faire atténuer ses critiques. Cependant, en 2004, M. Martínez Casañ avait été remplacé en tant que co-rapporteur par M. Andres Herkel (Estonie), qui s'était associé à M. Gross pour critiquer avec force l'absence de standards démocratiques en Azerbaïdjan.

9. Le rapport de l'ESI suggérait que les élections législatives de novembre 2005 en Azerbaïdjan avaient été un test pour les normes démocratiques dans ce pays. Or, l'APCE avait conclu que ces élections n'étaient pas à la hauteur des exigences pour des élections libres et équitables. Une sanction avait donc été proposée par M. Gross qui en janvier 2006 avait déposé une proposition contestant les pouvoirs de la nouvelle délégation azerbaïdjanaise issue des urnes auprès de l'APCE. La Commission de suivi n'avait toutefois pas avalisé cette proposition, et opté à une très courte majorité pour une résolution plus douce sur la question. Le projet de résolution avait ensuite été

⁴² Dans son témoignage oral, M. Knaus a expliqué que cette source était un agent public azerbaïdjanais dont il a refusé de divulguer le nom au Groupe d'enquête au motif qu'il s'agit précisément de la personne qui craignait pour la vie de ses enfants (voir paragraphe 5 ci-dessus). M. Knaus a nié tenir ces informations de M. Arif Mammadov, l'ancien Ambassadeur de l'Azerbaïdjan auprès du Conseil de l'Europe devenu ensuite dissident politique.

⁴³ Le SG de l'APCE M. Sawicki a envoyé une lettre à l'ESI demandant des preuves des allégations de corruption à l'encontre du personnel du Secrétariat. Il n'a reçu aucune réponse. Dans son témoignage oral devant le Groupe d'enquête, M. Knaus a expliqué que la source de l'ESI avait livré quelques noms de personnes ayant reçu des cadeaux, mais qu'il n'était pas sûr de la précision des informations. M. Knaus n'avait toutefois aucun doute que de tels événements objets des allégations de la source de l'ESI avaient eu lieu.

renvoyé pour débat à la session plénière de l'APCE, où des points de vue complètement opposés avaient été exprimés sur la question. D'une part, un groupe de parlementaires, au nombre desquels figuraient M. Tony Lloyd (Royaume-Uni), M. Leo Platvoet (Pays-Bas), M. Gross et M. Herkel, demandait qu'au moins des sanctions soient appliquées à l'encontre de la délégation azerbaïdjanaise, et souhaitait spécifiquement suspendre les droits de vote des membres de cette dernière à l'Assemblée et dans ses commissions jusqu'à ce que des progrès convaincants et substantiels aient été enregistrés dans tous les secteurs où une absence de normes démocratiques avait été relevée ; d'autre part, un autre groupe de parlementaires était fermement opposé à cette proposition et défendait les autorités de l'Azerbaïdjan. Ce deuxième groupe comptait M. Leonid Slutsky (Russie), M. Michael Hancock (Royaume-Uni), M. Robert Walter (Royaume-Uni), M. Eduard Lintner (Allemagne), M. Mevlüt Çavuşoğlu (Turquie) et les délégués de l'Azerbaïdjan. La proposition de retrait des droits de vote de la délégation azerbaïdjanaise avait en définitive été rejetée, mais une résolution aux termes très fermes avait été adoptée⁴⁴. Selon le rapport de l'ESI, ces événements avaient marqué un tournant dans la relation de l'APCE avec l'Azerbaïdjan.

10. Le rapport de l'ESI signalait en outre différents domaines dans lesquels l'Azerbaïdjan n'avait pas pleinement rempli ses obligations en tant qu'État membre du CdE, concernant notamment la liberté de la presse, la question des prisonniers politiques, la réglementation relative aux élections et le fonctionnement indépendant de l'État et d'autres institutions dans le pays, le rapport faisant ensuite la comparaison avec le manque de réaction effective au sein du CdE. Il évoquait également la manière dont différents parlementaires de l'APCE, perçus jusque-là comme des amis et invités fréquemment à Bakou, tels que M. Hancock et Mme Kristiina Ojuland (Finlande), avaient défendu le parcours de l'Azerbaïdjan à l'APCE. En revanche, M. Herkel était resté critique.

11. Le rapport de l'ESI expliquait comment M. Herkel avait dirigé l'équipe ayant observé les élections présidentielles en Azerbaïdjan en octobre 2008. Le rapport suggérait que son équipe était composée largement de parlementaires pro-azerbaïdjanais, tels que M. Hancock, Mme Ojuland, M. Paul Wille (Belgique), M. Çavuşoğlu, M. Lintner, M. Igor Chernyshenko et M. Yury Zelenskiy (tous deux russes) et M. Walter. L'ESI faisait valoir que l'adoption du rapport final sur l'élection de 2008 avait révélé un fort clivage au sein de l'APCE. En particulier, le jour de l'élection, M. Hancock avait fait une déclaration aux médias azerbaïdjanais dans laquelle il se félicitait du processus électoral avant même que le scrutin n'ait été clos.⁴⁵ Par la suite, avec M. Lintner et M. Wille, il avait poussé pour une déclaration de l'APCE plus positive que celle arrêtée entre M. Herkel et l'équipe du BIDDH. En définitive, la déclaration finale sur l'élection, conservant une remarque critique sur la liberté de la presse, à l'insistance de M. Herkel, avait été adoptée à une courte majorité. Dans la conférence de presse finale, M. Hancock et M. Wille avaient ouvertement protesté contre une partie de la déclaration.

12. L'ESI s'était intéressé à une autre des activités de l'APCE concernant l'Azerbaïdjan, à savoir l'observation du référendum constitutionnel de mars 2009 dans ce pays. Le rapport suggérait que

⁴⁴ Voir en outre la Résolution 1480 (2006) sur la « Contestation des pouvoirs non encore ratifiés de la délégation parlementaire d'Azerbaïdjan pour des raisons substantielles », 25 janvier 2006 (consultable sur le site <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=17402&lang=FR>) (dernière consultation le 15 février 2018). Voir également la Résolution 1505 (2006) sur la « Mise en œuvre de la Résolution 1480 (2006) relative à la contestation des pouvoirs de la délégation parlementaire d'Azerbaïdjan » 26 juin 2006, exprimant des préoccupations concernant un certain nombre de mesures requises qui n'étaient pas mises en œuvre par les autorités azerbaïdjanaises.

⁴⁵ Article consultable sur <http://www.today.az/news/politics/48240.html> (dernière consultation le 15 février 2018).

tous les membres de l'équipe d'observation de l'élection (M. Lintner (chef de l'équipe), M. Wille, M. Hakki Keskin (Allemagne) et M. Agramunt) avaient soutenu l'Azerbaïdjan et que la déclaration finale n'avait pas été suffisamment critique à l'égard des autorités azerbaïdjanaises.

13. L'ESI avait également examiné comment la candidature de Mme Lise Christoffersen (Norvège) pour la fonction de co-rapporteuse sur l'Azerbaïdjan au sein de la Commission de suivi avait échoué à être retenue en 2009. Le rapport suggérait que la candidature de Mme Christoffersen, au départ soutenue par son Groupe socialiste, avait ensuite été écartée du fait d'une mobilisation des parlementaires soutenant l'Azerbaïdjan, notamment M. Hancock, M. Lintner et M. Agramunt, pour que « leur » candidat soit élu à cette fonction. C'est ainsi que M. Debono Grech avait été élu. De même, pour le Groupe PPE, Mme Marietta de Pourbaix-Lundin (Suède) avait manifesté son intérêt pour la fonction de co-rapporteuse sur l'Azerbaïdjan au sein de la Commission de suivi, mais avait été persuadée par M. Agramunt de retirer sa candidature. M. Agramunt était ensuite devenu lui-même co-rapporteur sur l'Azerbaïdjan. Selon le rapport de l'ESI, après les nominations de M. Agramunt et de M. Debono Grech à la Commission de suivi, le ton et le comportement à l'égard des autorités azerbaïdjanaises s'était adouci.

14. Le rapport de l'ESI se focalisait également sur les élections législatives de novembre 2010 en Azerbaïdjan, qui, selon l'ESI, montraient bien comment l'attitude à l'égard des élections en Azerbaïdjan était passée de critique en 2005 à positive en 2010. Le rapport expliquait comment le BIDDH, sous la direction de Mme Audrey Glover, avait mené une mission de longue durée sur l'observation des élections dans le pays, qui avait démarré ses travaux dès septembre 2010, et comment le BIDDH était préoccupé par l'absence de standards démocratiques pour la tenue d'élections libres et équitables dans le pays. De plus, plusieurs missions d'observation des élections de courte durée étaient arrivées dans le pays quelques jours avant le scrutin, notamment, pour les plus importantes, les missions de l'AP-OSCE (menée par M. Wolfgang Grossruck (Autriche)), du BIDDH, de l'APCE, et du PE (menée par Mme Anneli Jaatteenmaki (Finlande)). Le rapport de l'ESI suggérait que le clivage était notable entre la mission d'observation des élections de l'APCE, dirigée par MM. Wille et M. Tadeusz Iwiński (Pologne), et celle du BIDDH. En particulier, le BIDDH avait présenté aux autres observateurs internationaux une analyse pré-électorale élaborée, mais MM. Wille et M. Iwiński, soutenus par M. Grossruck de la mission AP-OSCE, avaient souhaité se concentrer sur le jour du scrutin lui-même et raccourcir le rapport du BIDDH. Ils avaient également insisté pour reconnaître des « progrès » dans le pays. Selon le rapport de l'ESI, qui s'appuyait sur le rapport du BIDDH concernant les élections de novembre 2010, un certain nombre de violations du processus électoral et d'élections truquées avaient été repérées le jour du scrutin. Malgré cela, M. Wille avait présenté un projet de déclaration sur les élections indiquant que le processus électoral avait été administré correctement. Dans la soirée du jour du vote, il avait remis aux médias une déclaration dans ce sens. La réunion finale des observateurs internationaux des élections le lundi matin après le jour du scrutin avait été marquée par une divergence d'opinion tranchée entre M. Wille et Mme Glover.

15. Finalement, une déclaration de compromis avait été adoptée, mais, selon l'ESI, elle était ambiguë, tout comme les déclarations faites par M. Grossruck, M. Wille et Mme Jaatteenmaki à la conférence de presse officielle concernant les élections. La déclaration faite par Mme Glover avait quant à elle été critique sur la manière dont les élections avaient été menées. A la conférence de presse, une question avait été posée sur la possibilité de pots-de-vin qui auraient joué un rôle sur l'évaluation finale des élections. Mme Glover avait catégoriquement nié avoir personnellement été

soudoyée.⁴⁶ Cela avait amené finalement M. Grossruck à protester auprès du Président de l'OSCE, à accuser le BIDDH de manquer de professionnalisme et de ne pas être fiable, et à se plaindre également du fait que la manière dont Mme Glover avait répondu à la question sur d'éventuels pots-de-vin laissait entendre qu'elle n'avait pas exclu la possibilité que d'autres membres de la mission internationale d'observation des élections aient, eux, été soudoyés. A l'APCE, lors de la présentation du rapport final sur la mission d'observation des élections, M. Iwiński s'était également plaint de la manière dont s'était déroulée la coopération avec le BIDDH. Selon le rapport de l'ESI, cela avait déplacé le problème, qui concernait jusque-là la fraude électorale, pour mettre l'accent sur l'absence de consensus politique.

3. Les rapports de l'ESI sur l'affaire Strässer

16. Le premier rapport de l'ESI sur l'affaire Strässer portait sur un débat en session plénière de l'APCE sur le rapport Strässer concernant la définition de « prisonnier politique ». Un amendement, « l'Amendement 2 », avait été proposé à ce rapport, selon lequel l'interprétation et l'application de tous critères définissant un prisonnier politique relèveraient de la compétence exclusive de la Cour européenne des droits de l'homme.

17. Le rapport de l'ESI suggérait que certaines choses étonnantes s'étaient produites concernant le rapport Strässer sur la définition de prisonnier politique, un certain nombre de membres de l'APCE ayant changé d'avis à cet égard et commencé à avancer qu'un tel rapport ne devrait pas être adopté, cherchant par ailleurs à limiter l'autorité de l'APCE en la matière. Le rapport de l'ESI précisait que les parlementaires qui avaient changé d'avis étaient parmi les soutiens les plus en vue des Azerbaïdjanais, notamment M. Hancock, M. Iwiński, M. Patrick Moriau (Belgique), et M. Agustín Conde Bajén (Espagne). Pour l'ESI, le débat sur la définition de prisonnier politique s'était mué en un débat sur la légitimité même de toute évaluation des droits et libertés fondamentaux par l'APCE. Dans ce contexte, le rapport de l'ESI reproduisait des extraits spécifiques du débat plénier de l'APCE et revenait sur la manière dont des membres de l'APCE avaient voté concernant l'Amendement 2 au rapport Strässer.

18. Le deuxième rapport de l'ESI sur l'affaire Strässer concernait le vote en session plénière de l'APCE sur la résolution relative aux prisonniers politiques en Azerbaïdjan, préparée sur la base du rapport Strässer et la manière dont elle avait été rejetée. Pour l'ESI, il s'agissait là d'un signal fort de soutien aux autorités de Bakou.

19. Le rapport de l'ESI alléguait qu'une campagne, orchestrée par les autorités azerbaïdjanaises, avait été menée contre M. Strässer. Selon l'ESI, la preuve la plus flagrante en était que M. Strässer s'était vu refuser un visa d'entrée en Azerbaïdjan en tant que rapporteur de l'APCE. Le rapport de l'ESI déclarait que la présence de parlementaires à l'Assemblée avait été exceptionnelle lorsque le rapport Strässer avait été discuté : tous les parlementaires russes étaient à l'hémicycle et avaient appuyé l'Azerbaïdjan, tout comme un certain nombre de parlementaires turcs, espagnols et italiens, ainsi qu'une majorité de leurs collègues du Royaume-Uni, ukrainiens et français. Le rapport signalait également qu'en parallèle au rejet du rapport Strässer, l'APCE avait adopté un rapport présenté par

⁴⁶ Transcriptions de la conférence de presse consultables sur le site http://azerirapport.com/index.php?option=com_content&task=view&id=2538 (dernière consultation le 15 février 2018). Il convient de noter qu'en réponse à une question concernant des pots-de-vin, M. Wille a déclaré qu'une telle question était "une insulte à l'intégrité [des observateurs]" sans rejeter clairement et directement l'allégation.

les co-rapporteurs de la Commission de suivi M. Agramunt et M. Debono Grech, portant aussi sur la question des prisonniers politiques, et que ce rapport avait été salué par les représentants azerbaïdjanais⁴⁷. De l'avis de l'ESI, le débat de l'APCE sur le rapport Strässer était un exemple à conserver à l'esprit de la manière dont l'Azerbaïdjan était parvenu à noyauter et manipuler l'APCE. Pour étayer ses dires, le rapport de l'ESI reproduisait des extraits spécifiques du débat plénier de l'APCE et mettait en lumière la manière dont l'APCE avait voté sur le rapport Strässer concernant les prisonniers politiques en Azerbaïdjan.

4. Le rapport de l'ESI sur l'élection présidentielle d'octobre 2013 en Azerbaïdjan

20. Le rapport de l'ESI sur l'élection présidentielle d'octobre 2013 en Azerbaïdjan a fait une évaluation critique des conclusions de la mission internationale à court terme d'observation des élections et étayé des points de vue plus critiques exprimés par le BIDDH, qui avait dépêché dans le pays une mission d'observation des élections à la fois sur une longue période et à court terme. Selon l'ESI, la mission d'observation des élections à court terme avait légitimé des élections inéquitables à l'issue desquelles M. Ilham Aliyev avait été élu Président de l'Azerbaïdjan.

21. En particulier, le rapport de l'ESI relevait les conclusions divergentes de la mission d'observation des élections de l'APCE (dirigée par M. Walter) et de la mission du PE (dirigée par M. Pino Arlacchi) d'une part, qui avaient évalué positivement la manière dont les élections avaient été conduites, et, d'autre part, celles du BIDDH, qui avait conclu que le processus électoral n'avait pas été libre et équitable. Selon le rapport de l'ESI, le désaccord avait démarré bien avant le jour du scrutin lui-même, M. Walter et M. Arlacchi ayant été réticents à accepter le projet de déclaration critique du BIDDH sur la situation politique globale dans le pays. Dans l'après-midi de la journée du scrutin, un projet de déclaration du BIDDH légèrement modifié avait été présenté à M. Walter et à M. Arlacchi, qui une fois encore avaient refusé de l'accepter. En définitive, M. Walter avait proposé que deux déclarations post-jour du scrutin soient publiées, l'une par le seul BIDDH, résumant ses conclusions préélectorales, et l'autre sous la forme d'une déclaration conjointe par l'APCE, le PE, l'OSCE-AP et le BIDDH sur le jour même du scrutin. Le BIDDH ne pouvait cependant pas accepter cette solution, persuadé que le jour du scrutin n'était que le sommet de l'iceberg et qu'un rapport sur les élections ne pouvait pas se concentrer sur le seul jour du scrutin. Finalement, en début de soirée le jour de l'élection, les chefs des délégations de l'APCE et du PE avaient décidé de se désolidariser des observateurs du BIDDH et de l'OSCE-AP et de présenter leur propre déclaration. Bien que le BIDDH/OSCE ait dans un premier temps présenté une déclaration indiquant que l'élection avait été gravement entachée d'irrégularités, l'un de ses représentants, M. Michel Voisin, avait publié une déclaration séparée marquant son désaccord avec cette conclusion.

22. Le rapport de l'ESI s'intéressait également à la structure d'autres missions internationales d'observation des élections chargées d'observer l'élection présidentielle en Azerbaïdjan. Il relevait la capacité restreinte des missions d'observation dépêchées par les Sénats italien, français et tchèque et remettait en question l'impartialité de certains des observateurs internationaux. En particulier, le rapport de l'ESI faisait référence à Mme Ojuland, qui avait observé l'élection à l'invitation du Parlement azerbaïdjanais et que l'ESI considérait comme acquise à la cause du régime azerbaïdjanais. Le rapport de l'ESI mentionnait également l'ancien membre de l'APCE M. Lintner, qui

⁴⁷ Sur le fond de ce rapport, en janvier 2013, l'ESI a publié un autre rapport intitulé "A Portrait of Deception: Monitoring l'Azerbaïdjan or Why Pedro Agramunt should resign" (anglais seulement, consultable sur http://www.esiweb.org/pdf/esi_document_id_134.pdf, dernière consultation le 15 février 2018).

avait fondé une association de lobbying chargée de promouvoir les intérêts de l'Azerbaïdjan et avait envoyé une équipe d'observateurs à l'élection présidentielle. Le rapport de l'ESI contenait également une référence à l'EAO (*European Academy of Election Observation*), une organisation dirigée par l'ancien parlementaire de l'APCE M. Stef Goris (Belgique), qui avait pris part à l'observation de l'élection présidentielle. De plus, le rapport de l'ESI suggérait qu'un certain nombre de parlementaires avaient des relations et liens spéciaux avec l'Azerbaïdjan. Pour ce qui est de l'APCE, le rapport déclarait que M. Walter, chef de la délégation de l'APCE, présidait à l'APCE un groupe politique qui incluait le parti du Président Aliyev (*New Azerbaijan Party*), et qu'il avait mené une mission commerciale britannique de haut niveau à Bakou pour explorer des opportunités commerciales, avec le plein soutien du groupe de lobbying azerbaïdjanais *The European Azerbaijani Society (TEAS)*.

5. *Le rapport 2016 de l'ESI sur la « Diplomatie du Caviar »*

23. Le rapport 2016 de l'ESI suggérait que des lobbyistes de l'Azerbaïdjan s'étaient préparés pour leur plus grosse campagne de lobbying à peu près au moment où l'Azerbaïdjan avait pris la présidence du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, en 2014. Selon le rapport de l'ESI, des tapis valant plusieurs milliers d'euros avaient été donnés en cadeau ; il y en avait tant que l'ambassade azerbaïdjanaise avait réservé toute une pièce pour les y stocker. Parmi les cadeaux aux personnalités politiques figuraient des appareils électroniques de luxe, des montres et des bijoux, des vacances payées, les services de prostituées ainsi que de grosses sommes d'argent en espèces ou transférées via des sociétés anonymes. Selon le rapport de l'ESI, le principal lobbyiste en Europe pour l'Azerbaïdjan était M. Suleymanov.

24. Les conclusions du rapport de l'ESI s'appuyaient sur l'affaire impliquant M. Volontè et ses liens avec M. Suleymanov. Le rapport suggérait que M. Volontè, qui s'était déclaré surpris et attristé par les allégations contenues dans le rapport 2012 de l'ESI, s'était en fait rendu en Azerbaïdjan en avril 2012 pour y rencontrer M. Suleymanov et M. Muslum Mammadov, décrit par le rapport de l'ESI comme « le collaborateur et le porteur d'enveloppes » de Suleymanov». Ce voyage avait pour objectif de présenter ses idées pour donner davantage de visibilité à l'Azerbaïdjan avant que celui-ci ne prenne la présidence du Comité des Ministres du CdE en mai 2014. De plus, selon le rapport de l'ESI, en novembre 2012, M. Volontè avait rédigé deux ensembles d'instructions pour M. Muslum Mammadov. Le premier incluait les coordonnées bancaires de sa fondation – appelée *Novae Terrae* – et une demande de 100 000 EUR ainsi qu'une référence à un versement mensuel de 30 000 EUR pour M. Volontè devant être effectué pour moitié en billets de banque de 50 et 100 EUR, pour moitié par transferts sur un compte de la société LGV, constituée quelques semaines auparavant par M. Volontè au nom de sa femme. Le deuxième jeu d'instructions concernait 250 000 EUR à transférer à LGC. En décembre 2012, deux virements bancaires avaient été effectués : l'un pour un montant de 100 000 EUR sur le compte bancaire de la Fondation *Novae Terrae*, l'autre pour un montant de 220 000 EUR sur les comptes de deux sociétés – *Metastar Invest* (enregistrée à Birmingham, Royaume-Uni) et *Jetfield Network Limited* (enregistrée aux Iles Marshall). Ce deuxième virement était parvenu en Italie via deux banques en Estonie et Lettonie. Le motif indiqué pour le premier virement mentionnait « *Fir consulting Service* »(sic).

25. Dans ce contexte, le rapport de l'ESI suggérait que M. Suleymanov et M. Mammadov, par le truchement de M. Volontè, s'étaient efforcés de former au sein des membres de l'APCE une coalition contre le rapport Strässer sur la question des prisonniers politiques en Azerbaïdjan. A cette

fin, en novembre 2012, M. Volontè avait contacté M. Agramunt pour le conseiller sur la manière de procéder sur ce sujet à la Commission de suivi. En décembre 2012, il avait écrit à M. Mammadov suggérant qu'il était nécessaire de « nommer beaucoup d'amis durant le débat [sur le rapport Strässer] et de désigner une personne pour chacun de nos groupes politiques ». Parmi ces personnes, M. Volontè mentionnait M. Luigi Vitali (Italie), M. Iwiński, M. Hancock, M. Walter et M. Jordi Xuclà (Espagne). Des discussions avaient également eu lieu entre M. Volontè et M. Mammadov sur la nécessité de s'assurer qu'un nombre adéquat de parlementaires participeraient au vote sur le rapport Strässer.

26. Finalement, après le rejet du rapport Strässer sur la question des prisonniers politiques en Azerbaïdjan à l'APCE, M. Volontè avait, selon l'ESI, continué de communiquer avec M. Suleymanov et M. Mammadov et de recevoir de l'argent de l'Azerbaïdjan. En particulier, dans un échange de mails avec M. Suleymanov, il avait demandé à M. Suleymanov si celui-ci l'avait oublié après sa victoire et M. Suleymanov avait répondu qu'il surprendrait M. Volontè avec l'expression de son respect. M. Volontè avait également proposé un nouveau rapport de l'APCE sur la question des prisonniers politiques, mais, le lendemain, il avait demandé à retirer sa proposition et envoyé un mail à M. Mammadov dans lequel il disait que le souhait de M. Mammadov était un ordre. Selon l'ESI, ensuite, jusqu'au 31 décembre 2014, M. Volontè avait reçu plus de 2 millions EUR de l'Azerbaïdjan. Toutefois, deux virements bancaires pour des montants de 220 000 EUR et 180 000 EUR, virés au bénéfice de LGV en décembre 2012 et mars 2013, que M. Volontè ne pouvait pas expliquer, avaient éveillé les soupçons au sein du Banco di Credito Cooperativo de Barlassina et ont entraîné l'ouverture d'une enquête pénale à son encontre en Italie.

27. Le rapport de l'ESI contenait également des extraits d'une émission télévisuelle de la chaîne RAI 3 dans laquelle M. Volontè avait expliqué que les versements ci-dessus concernaient un accord pour des missions de consultant conclu pour une durée de dix ans avec versement d'un million d'euros chaque année. M. Volontè avait admis avoir indiqué au départ à Banco di Credito Cooperativo que le versement concernait une mission de consultance sur des problèmes agricoles, mais avoir ensuite indiqué qu'il s'agissait d'un malentendu avec son comptable. L'émission télévisuelle avait aussi diffusé une interview avec M. Luigi Vitali, qui avait nié avoir reçu un quelconque paiement de somme d'argent mais avait reconnu avoir reçu « une boîte de caviar » de M. Suleymanov. Du point de vue de l'ESI, tout cela avait sapé l'essence même de la mission assignée au Conseil de l'Europe et il était donc nécessaire de prendre des mesures pour éradiquer des comportements relevant de la corruption et de la promotion d'intérêts.

B. Les rapports de l'ESISC

1. Informations contextuelles sur les activités de l'ESISC

28. L'ESISC est un cabinet de consultants établi en 2002 à Bruxelles. Il est spécialisé dans le recueil et l'analyse de sources de renseignement dans les secteurs de la sécurité, de la géopolitique et de l'économie, qu'il utilise ensuite pour produire des rapports, analyses et synthèses sur mesure répondant aux besoins de ses clients. Il a également un service de lobbying qui se concentre sur les institutions européennes, les autorités nationales de plusieurs pays et des organisations internationales telles que les Nations-Unies. Toutefois, d'après le directeur de l'ESISC M. Claude Moniquet, la part des activités de l'ESISC consacrée au lobbying est marginale et a toujours relevé de son choix personnel en ce sens qu'il n'a jamais été rémunéré ou incité à soutenir

une cause en laquelle il ne croyait pas. De plus, l'ESISC dispense des formations dans différents domaines. Selon son site web, le cabinet dispose d'une équipe internationale, pluridisciplinaire et plurilingue qui travaille sur ses projets ; il travaille aussi avec des partenaires externes « soigneusement choisis »⁴⁸.

29. Pour ce qui est du financement des rapports de l'ESISC, M. Claude Moniquet, lors de son audition par le Groupe d'enquête, a nié que l'ESISC ait jamais reçu un quelconque financement de l'Azerbaïdjan ou d'une quelconque entité azerbaïdjanaise. Selon lui, le financement provenait de sociétés clientes de l'ESISC, françaises à quatre-vingt-dix pour cent. Il n'avait jamais demandé, en revanche, si ces sociétés avaient des intérêts en Azerbaïdjan. M. Moniquet a également nié avoir reçu un quelconque financement de la part d'autres organisations de lobbying, telles que celles dirigées par M. Lintner et M. Goris⁴⁹.

30. M. Moniquet a en outre expliqué que l'ESISC avait participé par le passé à l'observation d'élections en Azerbaïdjan. Le cabinet avait envoyé une équipe d'observateurs aux élections présidentielles de 2013, aux élections législatives de 2015 et au référendum de 2016. Ces missions d'observation des élections avaient été financées par une société commerciale à hauteur de quelque 15 000 EUR ou 20 000 EUR par mission. Durant l'observation des élections en Azerbaïdjan, l'ESISC n'avait jamais décelé d'irrégularités⁵⁰.

31. Pour ce qui est de l'idée générale des rapports de l'ESISC selon laquelle il existe un réseau d'ONG qui, par ses connexions au sein du Conseil de l'Europe, menait une campagne à l'encontre de l'Azerbaïdjan au bénéfice de l'Arménie et que le tout était orchestré par M. George Soros, M. Moniquet a fait valoir que ses conclusions n'étaient pas motivées par une quelconque hostilité à l'égard de l'Arménie, même si, selon lui, il y a un problème avec l'Arménie du fait de l'occupation illégale du Haut-Karabakh.

32. Selon M. Moniquet, les rapports de l'ESISC entendaient exposer au grand jour l'agenda politique de certaines ONG dont le financement n'était pas transparent et qui menaient des campagnes injustes à l'encontre de l'Azerbaïdjan au nom de l'Arménie. Il a également fait valoir qu'à l'APCE, l'agenda pro-arménien contre l'Azerbaïdjan était défendu par plusieurs parlementaires, que l'ESISC voulait exposer au grand jour dans un souci de transparence. En revanche, M. Moniquet n'a pas pu expliquer ce qui l'avait amené à conclure que M. Soros et d'autres personnes ou organisations mentionnées dans ses reports avaient un agenda pro-arménien. Il était encore en train de creuser cette question. Il avait expliqué cependant qu'il ne pensait pas que M. Soros ait un agenda pro-arménien mais que son agenda était de déstabiliser certains pays afin d'en tirer des bénéfices économiques⁵¹.

2. Les rapports de l'ESISC

33. Le premier rapport de l'ESISC suggérait que des attaques unilatérales et malhonnêtes avaient été menées à l'encontre de l'Azerbaïdjan dans le cadre d'un agenda politique caché visant à défendre l'occupation de la région du Haut-Karabakh par l'Arménie. Il faisait également référence à une allégation faite par M. Volodymyr Arieu, chef de la délégation ukrainienne à l'APCE, qui aurait dit

⁴⁸ Voir en outre le site web de l'ESISC (anglais uniquement) (<http://www.esisc.org/>) (dernière consultation le 15 février 2018), et le témoignage oral de Claude Moniquet (6 novembre 2017).

⁴⁹ Témoignage oral de Claude Moniquet (6 novembre 2017).

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ *Ibidem*.

s’être vu offrir une récompense par l’Arménie s’il omettait de mentionner l’occupation de la région du Haut-Karabakh par l’Arménie dans son rapport sur “*Attacks against journalists and media freedom in Europe*” qui avait abouti à l’adoption de la Résolution 2141 (2017) de l’APCE sur la question⁵². Le rapport de l’ESISC laissait entendre que « l’affaire Arieu » était la partie émergée de l’iceberg, à savoir un problème aussi systématique que préoccupant à l’APCE où certains parlementaires cherchaient à influencer les travaux de l’Organisation par des moyens illicites⁵³.

34. En partant des motifs ci-dessus, le rapport de l’ESISC étayait les allégations d’un réseau œuvrant à discréditer l’Azerbaïdjan. Selon le rapport, cela avait débuté en 2012 quand une nouvelle personne, désignée comme « M. X », avait pris ses fonctions à un poste de haut niveau au CdE. Selon le rapport, M. Knaus de l’ESI était le cerveau derrière l’opération dénoncée contre l’Azerbaïdjan. Il était lié à M. Strässer, et son ONG, l’ESI, associée à la Fondation George Soros. Toujours selon le rapport de l’ESISC, M. Soros aurait, quant à lui, œuvré à diffamer et déstabiliser l’Azerbaïdjan. Il serait lié au lobby arménien américain, qui cherche à « jouer avec l’Arménie pour déstabiliser l’Azerbaïdjan ». Dans cette nébuleuse, selon le rapport, M. Strässer avait été recruté par M. Knaus pour servir en infiltré la cause arménienne contre l’Azerbaïdjan. En particulier, M. Strässer avait eu des contacts avec des Arméniens et avait participé à diverses activités « anti-azéries » et « anti-turques ».

35. Selon l’ESISC, un autre parlementaire à l’APCE avait soutenu l’agenda pro-arménien contre l’Azerbaïdjan, à savoir M. Pieter Omtzigt, membre de la délégation néerlandaise à l’APCE. Il était également lié à M. Knaus avec qui il avait collaboré sur le rapport « Diplomatie du caviar 2 ». Selon l’ESISC, M. Frank Schwabe, parlementaire allemand à l’APCE, faisait également partie du groupe recruté pour le réseau anti-azéri : il était très proche de M. Strässer et avait diverses connexions avec des Arméniens. De plus, le rapport de l’ESISC nommait les deux parlementaires français à l’APCE M. François Rochebloine et M. René Rouquet, qui, selon le rapport et selon le témoignage oral de M. Moniquet, avaient joué un rôle essentiel dans le soutien de la cause arménienne au sein de l’APCE. Le rapport de l’ESISC suggérait également que M. Soros avait usé dans l’ombre de son influence concernant l’émission de la chaîne de télévision RAI 3 sur les allégations de corruption à l’APCE concernant l’Azerbaïdjan, puisqu’il avait soutenu financièrement diverses activités de Mme Milena Gabanelli, qui avait présenté l’émission et qui, selon l’ESISC, était notoirement une amie de longue date de l’Arménie.

36. Le second rapport de l’ESISC suggérait que M. X, déjà mentionné dans son premier rapport, était l’ancien Commissaire aux droits de l’homme du Conseil de l’Europe, M. Nils Muižnieks. Selon l’ESISC, M. Muižnieks était un élément central dans un réseau affilié à la Fondation Soros ou financé par cette dernière, travaillant dans l’intérêt de l’Arménie et contre l’Azerbaïdjan. Le rapport indiquait que M. Muižnieks était étroitement lié à M. Soros et avait participé à divers événements contre l’Azerbaïdjan sans jamais dénoncer l’occupation de la région du Haut-Karabakh par l’Arménie. Il s’était par là-même rangé aux côtés de M. Omtzigt, M. Tiny Kox (Pays-Bas), M. Strässer et l’ESI dans des attaques sans fondement contre l’Azerbaïdjan. En plus des noms mentionnés dans son premier

⁵² Peut être consulté à l’adresse : <http://semantic-pace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbmQvbnNvZG1sL1hSZWYvWDJlLURXLWV4dHIuYXNwP2ZpbGVpZD0yMzQwMzYw5nPUZS&xsl=aHR0cDovL3NlbnVudGljcGFjZS5uZXQvWHNsdC9QZGYvWFJlZi1XRC1BVC1YUwvUERGLnhzbA==&xsltparams=ZmlsZWlkPTIzNDAw> (dernière consultation le 15 février 2018).

⁵³ Le Groupe d’enquête a entendu le témoignage de M. Volodymyr Arieu sur ce point. Les conclusions du Groupe sont exposées ci-dessous.

rapport concernant des personnes appartenant au « réseau arménien », l'ESISC avançait que M. Kox et le SG de l'APCE M. Sawicki appartenaient à ce groupe. Le rapport de l'ESISC déclarait en outre que M. John Dalhuisen d'Amnesty International avait œuvré en étroite collaboration avec M. Schwabe et l'ESI pour nuire aux intérêts et à l'image d'enquête de l'Azerbaïdjan. Le rapport évoquait également la proximité qui aurait existé entre M. Soros, qui souhaite déstabiliser divers pays membres du Conseil de l'Europe, et le Secrétaire Général du CdE M. Thorbjørn Jagland.

37. Outre les rapports susmentionnés de l'ESISC, le 25 janvier 2018, le Groupe d'enquête a reçu des informations supplémentaires de M. Moniquet précisant son sentiment sur la situation à l'APCE, dans lesquelles il réitérait les préoccupations exprimées dans les rapports antérieurs de l'ESISC.

C. Le rapport de Freedom Files

1. Informations contextuelles sur les activités de Freedom Files

38. Freedom Files est une ONG membre de la plateforme d'ONG Civic Solidarity. Selon son site web, Freedom Files est composée d'un groupe d'experts qui travaillent à inciter les gouvernements de l'ère post-soviétique à mieux protéger les droits de l'homme fondamentaux et l'environnement. Ils analysent des informations sur les actions des gouvernements dans ces domaines et publient des rapports et des documents stratégiques pour promouvoir des améliorations dans les politiques publiques. Le groupe fait également des recommandations aux organisations et institutions financières internationales. Dans les activités de Freedom Files, au nombre des priorités figure la réforme des organisations internationales⁵⁴. Selon M. Yuri Dzhiblادze et Mme Olga Zakharova, représentants de Freedom Files, cette dernière concentre ses activités sur des investigations concernant des problématiques relevant de sa sphère d'intérêt. Ils ont également expliqué que bien que le siège de Freedom Files soit basé officiellement à Varsovie, ils travaillent en fait à Moscou. Leurs activités sont financées par divers contacts individuels avec d'autres ONG en Europe et aux États-Unis.⁵⁵

39. Pour ce qui est du rapport de Freedom Files intitulé « *European Values Bought and Sold* », M. Dzhiblادze et Mme Zakharova ont expliqué qu'il est l'aboutissement d'une investigation menée à la demande de plusieurs ONG azerbaïdjanaises et d'autres ONG internationales qui avaient remarqué des divergences dans la position officielle de l'APCE sur l'Azerbaïdjan et celle d'autres instances qui se concentraient sur la situation dans le pays. Le financement pour le rapport a été apporté par deux autres ONG⁵⁶.

40. Pour ce qui est de la méthodologie employée pour leur rapport, M. Dzhiblادze et Mme Zakharova ont expliqué que leur investigation avait duré plus d'un an. Ils ont passé en revue plus de 2 000 documents et procédé à plus d'une quarantaine d'entretiens avec diverses personnes de l'Azerbaïdjan, de l'APCE et du PE, tant agents que parlementaires, ainsi qu'avec des personnes du Bundestag allemand. Ils ont également étudié les déclarations de cadeaux faites au Parlement du Royaume-Uni. Ils ont évité de s'attaquer aux rumeurs et bien que n'ayant pas de preuve directe de corruption, de leur point de vue, leurs conclusions ont été corroborées et complétées par de récentes divulgations dans la presse concernant des transferts financiers de l'Azerbaïdjan et par des

⁵⁴ Pour des informations supplémentaires (anglais uniquement), voir <http://www.civicsolidarity.org/membre/161/freedom-files> (dernière consultation le 15 février 2018).

⁵⁵ Témoignage oral de Yuri Dzhiblادze et Olga Zakharova (5 septembre 2017).

⁵⁶ *Ibidem*.

information sur des activités de lobbying américaines. Pour Freedom Files, le témoin clé avait été M. Arif Mammadov, ancien ambassadeur azerbaïdjanais auprès du Conseil de l'Europe⁵⁷. M. Dzhibladze et Mme Zakharova ont en outre expliqué qu'ils n'avaient interviewé que ceux qui sont « critiques » des autorités azerbaïdjanaises et n'avaient pas tenté d'interviewer des « apologistes ». En effet, ils craignaient des interférences de la part des services secrets et on leur avait conseillé de ne contacter aucun « apologiste » car des informations auraient pu ensuite fuiter auprès des autorités azerbaïdjanaises⁵⁸.

2. Le rapport de Freedom Files

41. Le rapport de Freedom Files suggérait que les autorités azerbaïdjanaises avaient utilisé divers moyens de corruption et de promotion d'intérêts pour résister à la pression internationale ou, dans de nombreux cas, prévenir et empêcher les critiques à l'égard de leurs actions dans le domaine des droits de l'homme, ce afin de renforcer l'image internationale de l'Azerbaïdjan et leur position dans le pays. Selon le rapport, ces activités des autorités azerbaïdjanaises avaient été le résultat d'un système de lobbying international et d'un réseau de corruption qui avait ciblé diverses autorités nationales et internationales et décideurs, y compris l'APCE. Le rapport suggérait que l'APCE était celle qui avait été le plus touchée par les activités de lobbying et de corruption. En particulier, de nombreuses fonctions clés à l'APCE avaient été pourvues par des gens qui avaient systématiquement protégé le Gouvernement de l'Azerbaïdjan des critiques pour violations of droits de l'homme. Au nombre de ces fonctions figuraient celle de Président de l'Assemblée, de Président de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, et la plupart des rapporteurs sur la situation des droits de l'homme en Azerbaïdjan. Leur position avait donné à de nombreux observateurs des raisons de voir en eux des « apologistes » du régime de Bakou.

42. Selon le rapport de Freedom Files, le lobbyiste azerbaïdjanais clé à l'APCE était M. Suleymanov, qui a été impliqué dans diverses activités discutables sur le plan éthique et juridique. Il était assisté de M. Muslum Mammadov. Face à cela, selon le rapport, une organisation de lobbying du nom de The European Azerbaijani Society (TEAS), qui était une « entité quasi-diplomatique » enregistrée au Royaume-Uni, était considérée comme la main « propre » dans le mécanisme azerbaïdjanais de lobbying. Cette organisation avait été établie par M. Tale Heydarov, le fils de M. Kamaladdin Heydarov, ministre des Situations d'urgence au sein du Gouvernement azerbaïdjanais⁵⁹. Selon M. Dzhibladze et Mme Zakharova, l'institution clé pourvoyeuse de fonds pour la corruption en Azerbaïdjan était le ministère des Situations d'urgence, et M. Kamaladdin Heydarov un oligarque en charge de tout⁶⁰.

43. Le rapport de Freedom Files suggérait que l'APCE avait été une cible pour la corruption du fait du rôle de chef de file joué par le Conseil de l'Europe, notamment l'APCE, dans le traitement des

⁵⁷ Les noms d'un certain nombre d'autres personnes interviewées par Freedom Files ont été communiqués au Groupe d'enquête. Toutefois, M. Dzhibladze et Mme Zakharova ont refusé de divulguer le nom d'un témoin, un agent du PE, qui ne souhaitait en aucune circonstance témoigner. De plus, un des témoins n'a pas pu témoigner devant le Groupe d'enquête pour cause de maladie.

⁵⁸ Témoignage oral de Yuri Dzhibladze et Olga Zakharova (5 septembre 2017).

⁵⁹ Pour des informations supplémentaires sur le TEAS, voir <http://teas.eu/> (dernière consultation le 15 février 2018).

⁶⁰ Témoignage oral de Yuri Dzhibladze et Olga Zakharova (5 septembre 2017). Des informations dans le même sens ont été communiquées par M. Arif Mammadov (audition du 10 octobre 2017) et Mme Leyla Yunus (audition du 6 novembre 2017).

problématiques de droits de l'homme et de démocratie. L'APCE permettait également aux Azerbaïdjanais de toucher facilement des membres des parlements nationaux dépêchés comme parlementaires à l'Assemblée. Selon le rapport, le Groupe PPE à l'APCE était connu comme le fort des défenseurs du régime de l'Azerbaïdjan. De plus, un certain nombre d'anciens membres de l'APCE comme M. Lintner pouvaient participer à des sessions de l'APCE dans les locaux du CdE et par là-même se livrer facilement à leurs activités de lobbying. Le rapport de Freedom Files dénonçait l'absence de mécanisme efficace de supervision du respect du Code de conduite à l'APCE. Il faisait également valoir que l'assouplissement des règles à l'APCE avait permis à de nombreuses personnes de monnayer leur position en tant que parlementaires membres de l'APCE. Selon le rapport, M. Suleymanov avait ainsi mis sa position à profit et s'était livré à des activités de lobbying à l'APCE en tant que suppléant de M. Kamaledin Heydarov, le chef de la délégation azerbaïdjanaise auprès de l'APCE, M. Samad Seyidov, n'ayant quant à lui apparemment pas pris part à ces activités.

44. Le rapport de Freedom Files déclarait en outre que certains parlementaires de l'APCE s'étaient vus gratifier de voyages de luxe, de cadeaux, de réceptions, d'offres d'opportunités d'affaires et d'une aide pour la promotion de leurs carrières politiques. Toutes ces personnes avaient reçu soit des cadeaux, soit de l'argent, pour une valeur allant de 50 000 EUR pour un rôle actif dans les débats et les votes à 200 000 EUR pour une campagne politique briguant une élection à une fonction d'influence au sein de l'APCE. Le rapport faisait également référence à une déclaration de Mme Leyla Yunus sur la manière dont des étudiants d'Azerbaïdjan avaient transporté des espèces à Strasbourg, ensuite utilisées par M. Suleymanov pour son lobbying.⁶¹ Selon le rapport, ceux qui avaient reçu des cadeaux de l'Azerbaïdjan s'étaient libérés pour se mobiliser rapidement sur un scrutin quand cela était nécessaire, et quand des questions relatives à l'Azerbaïdjan étaient débattues à l'APCE, il y avait toujours un taux de participation inhabituellement élevé parmi les parlementaires qui en général n'assistaient pas aux sessions.

45. Le rapport de Freedom Files faisait également la relation entre le succès de la carrière politique de M. Agramunt et son amitié avec l'Azerbaïdjan. Selon le rapport, l'Azerbaïdjan avait soutenu remarquablement sa campagne pour l'élection à la présidence de l'APCE et avait consacré une somme considérable, 200 000 EUR semble-t-il, pour assurer sa victoire. D'autres parlementaires avaient reçu de l'argent pour décrocher diverses fonctions qui leur permettraient de contrôler ou d'influencer des résolutions à l'APCE et en conséquence toutes les commissions importantes et le Bureau de l'APCE avaient été investies par des amis de l'Azerbaïdjan. Selon une déclaration de M. Arif Mammadov, 30 millions EUR auraient été affectés au lobbying. Le rapport de Freedom Files citait également l'exemple de M. Debono Grech, membre du Groupe socialiste à l'APCE, qui avait été élu à la fonction de rapporteur sur l'Azerbaïdjan en recourant au « système azerbaïdjanais de contrôle de l'APCE ». Selon le rapport, ceux qui faisaient du lobbying pour l'Azerbaïdjan avaient de leur côté obtenu le rejet du rapport Strässer sur la question des prisonniers politiques en Azerbaïdjan.

46. Le rapport de Freedom Files exposait en outre que durant les nombreuses années où l'activité de lobbying de l'Azerbaïdjan avait le plus affecté l'APCE, les rapporteurs sur la situation des droits de l'homme en Azerbaïdjan avaient toujours été choisis parmi des amis de l'Azerbaïdjan. Sur ce point, le rapport citait les noms de M. Agramunt, M. Conde, M. Debono Grech, M. Iwiński et M. Cezar Florin Preda (Roumanie). Ce dernier était alors co-rapporteur à la Commission de suivi sur

⁶¹ Le Groupe d'enquête a entendu le témoignage de Mme Leyla Yunus sur cette question. Voir en outre section II ci-dessous.

l'Azerbaïdjan, avec M. Stefan Schennach (Autriche), dont le rapport disait qu'il était un « rapporteur convenable ». Les deux co-rapporteurs s'étaient souvent rendus en Azerbaïdjan et avaient publié des déclarations controversées, notamment M. Preda, concernant la situation des droits de l'homme dans le pays. Dans le même temps, à la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, chargée, entre autres choses, d'examiner la question des prisonniers politiques en Azerbaïdjan, M. Agramunt avait tout d'abord été nommé rapporteur, puis, ayant été élu à la présidence de l'APCE, remplacé à cette fonction par M. Alain Destexhe (Belgique). Selon le rapport de Freedom Files, M. Destexhe était parmi les chefs de file des apologistes des autorités azerbaïdjanaises et, en tant qu'organisateur de l'EAO, avait pour tâche de fournir des « fausses observations d'élection ». Le rapport indiquait également que M. Destexhe s'était rendu en Azerbaïdjan en 2016 où il avait rencontré le Président Aliyev qui lui avait réservé un accueil des plus chaleureux. Ils avaient ensuite discuté de questions concernant la course de Formule 1 organisée à peu près au même moment à Bakou. Pour Freedom Files, M. Destexhe n'avait pas été suffisamment critique à l'égard de la situation en Azerbaïdjan et n'avait pas travaillé véritablement sur la question des prisonniers politiques dans le pays.

47. Le rapport de Freedom Files déclarait également qu'un certain nombre de parlementaires ou anciens parlementaires de l'APCE avaient été impliqués dans le trucage des missions d'observation des élections en faveur de l'élite azerbaïdjanaise au pouvoir, dans une tentative pour donner une légitimité internationale aux élections truquées. Le rapport citait l'exemple de l'ONG française « Eurasie : les nouveaux horizons » dirigée par M. Thierry Mariani, membre de la délégation française à l'APCE. Il faisait également mention de l'ESISC, qui aurait été une organisation cliente de M. Mariani. En juillet 2010, Eurasie : les nouveaux horizons était devenue co-fondatrice de l'EAO dirigée par M. Goris et M. Destexhe. L'EAO avait participé particulièrement activement à la conduite de la mission d'observation truquée des élections en Azerbaïdjan et comptait au nombre de ses observateurs d'anciens parlementaires de l'APCE, tels que M. Iwiński. De plus, le rapport de Freedom Files mentionnait la Société pour la promotion des relations germano-azerbaïdjanaises (GEFDAB), un cabinet de lobbying établi en Allemagne par M. Lintner, participant actif de l'observation d'élections en Azerbaïdjan.

D. Autres rapports pertinents

1. Le projet OCCRP – Organized Crime and Corruption Reporting Project

48. Dans une synthèse des conclusions de ses recherches, le projet OCCRP suggérait que l'APCE avait été la cible de pratiques de lobbying impliquant le versement par les autorités azerbaïdjanaises de grosses sommes d'argent à diverses institutions et personnes pour obtenir leur soutien en faveur des actions du régime au pouvoir. Selon le rapport, plus de 16 000 transactions financières avaient été réalisées par le biais de quatre sociétés-écran enregistrées au Royaume-Uni.⁶² Dans le même temps, la succursale estonienne de la Danske Bank traitait les comptes des quatre sociétés de « blanchiment » azerbaïdjanaises, autorisant le transit par son établissement de milliards de dollars sans poser de questions. Le rapport indiquait également que la provenance de l'argent n'était pas claire, et qu'on ne savait pas vraiment à qui il était destiné. Il suggérait cependant que la source de l'argent avait été liée à la famille du Président azerbaïdjanais, M. Ilham Aliyev. En outre, les

⁶² Polux Management LP, Hilux Services LP, Metastar Invest LLP, et LCOMITÉ DES MINISTRES Alliance LLP.

enregistrements disponibles montraient que de l'argent avait atterri sur les comptes de sociétés et de personnes physiques dans le monde entier et en Azerbaïdjan.

49. Le rapport révélait qu'au nombre des bénéficiaires des virements liés à l'APCE figurait M. Lintner, celui qui était derrière l'organisation GEFDAB et qui avait observé plusieurs élections en Azerbaïdjan et fait une évaluation positive à leur égard. Selon les révélations contenues dans le rapport, M. Lintner avait reçu au total 819 500 EUR en dix-neuf versements entre 2012 et 2014. L'OCCRP mentionnait également les transferts d'argent effectués en faveur de M. Volontè, une question que l'ESI avait déjà traitée de manière très détaillée. De plus, les révélations touchaient l'affaire d'un ancien membre de la délégation slovène à l'APCE, M. Zmago Jelinčič Plemeniti, qui avait reçu 25 000 EUR en juillet 2012 de l'une des sociétés britanniques qui auraient été l'un des maillons du mécanisme de blanchiment. M. Jelinčič Plemeniti avait servi d'observateur pour trois élections en Azerbaïdjan (en 2005, 2010 et 2013) pour lesquelles il avait donné une évaluation positive.

2. Autres couvertures dans les médias

50. En septembre 2017, plusieurs organes de presse en Belgique⁶³ ont fait état de l'implication de M. Destexhe et M. Goris dans l'établissement et la gestion de l'EAE0, qui avait conduit un certain nombre de missions d'observation des élections en Azerbaïdjan. Alors que ces élections avaient suscité une critique internationale, l'EAE0 avait au contraire donné une évaluation positive. Qui plus est, elle avait été financée grâce à des fonds azerbaïdjanais par le biais de l'organisation en Allemagne dirigée par M. Lintner. Selon les articles de presse, l'EAE0 avait été établie en 2010 en Belgique par M. Destexhe et M. Goris, qui en étaient également les administrateurs. Selon un document que les médias avaient pu consulter, le 16 juillet 2015, le mandat de M. Destexhe à l'EAE0 avait été prorogé de cinq années supplémentaires. Or, un autre document de juin 2017 apportait un correctif au document de juillet 2015, indiquant que la fonction de M. Destexhe à l'EAE0 n'avait pas été prorogée en juillet 2015. Dans le même temps, la presse indiquait que l'EAE0 avait eu un siège enregistré à l'adresse de M. Destexhe jusqu'en septembre 2016 et que celui-ci avait signé les états financiers de 2014 pour l'EAE0 en décembre 2015, autant d'éléments qui semblaient indiquer qu'il avait été lié à l'EAE0 même après juillet 2015.

⁶³ Voir en outre <https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie-algemeen/Belgische-politici-in-opspraak-door-geld-uit-Azerbeidzjan/9931278?ckc=1&ts=1513347805> (dernière consultation le 15 février 2018).
<http://www.lalibre.be/actu/belgique/asbl-belge-utilisee-pour-legitimer-les-elections-en-azerbaïdjan-alain-destexhe-dement-toute-implication-59b76522cd703b65924881f6> (dernière consultation le 15 février 2018).
<http://www.lesoir.be/113645/article/2017-09-12/une-asbl-fondee-par-alain-destexhe-et-stef-goris-financee-par-lazerbaïdjan> (dernière consultation le 15 février 2018).
<http://www.levif.be/actualite/belgique/alain-destexhe-vraie-fausse-demission/article-normal-721559.html> (dernière consultation le 15 février 2018).
https://www.rtf.be/info/belgique/detail_azerigate-alain-destexhe-convoque-par-le-mr?id=9706713 (dernière consultation le 15 février 2018).
http://www.sudinfo.be/1933797/article/2017-09-12/une-asbl-belge-financee-par-l-azerbaïdjan-alain-destexhe-dement-toute-implicatio?utm_source=dlvr.it&utm_medium=twitter (dernière consultation le 15 février 2018).

51. La presse belge a, en septembre 2017⁶⁴, révélé par ailleurs que M. Paul Wille, ancien parlementaire belge à l'APCE, avait occupé depuis juillet 2011 une fonction d'administrateur au sein de l'Office of Communication de l'Azerbaïdjan (OCAZ), une organisation de lobbying.

52. Environ au même moment, la presse allemande se faisait l'écho des liens entre Mme Karin Strenz, un membre de la délégation allemande à l'APCE, et le lobby azerbaïdjanais. La presse avançait qu'en 2014 et 2015, Mme Strenz avait fourni des services de conseil à une société faisant du lobbying pour les autorités azerbaïdjanaises. La société en question s'appelait Line-M. Elle avait été créée par M. Lintner et, selon les médias, le seul but de son activité était de faire en sorte que de l'argent soit transféré de l'Azerbaïdjan en Allemagne au nom des autorités de Bakou, pour financer des activités de lobbying⁶⁵.

II. L'AZERBAÏDJAN ET L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE

A. Position de l'Azerbaïdjan au sein de l'APCE

1. Introduction

53. L'Azerbaïdjan a adhéré au Conseil de l'Europe le 25 janvier 2001, devenant le 43e État membre de l'Organisation.

54. A l'origine, lorsque l'Azerbaïdjan avait fait part de son souhait d'adhérer à l'Organisation, l'état d'esprit général au sein de l'APCE était déjà favorable à son adhésion⁶⁶. En juin 2000, à la demande du Comité des Ministres, l'APCE avait adopté l'Avis 222 (2000), dans lequel elle concluait que l'Azerbaïdjan était en mesure et désireux de remplir les engagements nécessaires pour devenir État membre du CdE à condition de réaliser un certain nombre de réformes, notamment dans le domaine des élections libres et dans celui des droits de l'homme et libertés fondamentales des « prisonniers politiques »⁶⁷. Cet Avis avait été suivi en novembre 2000 par une invitation du Comité des Ministres à l'Azerbaïdjan l'invitant à devenir membre du CdE⁶⁸.

⁶⁴ Voir en outre <http://www.lalibre.be/actu/politique-belge/l-ex-senateur-open-vld-paul-wille-etait-aussi-lobbyiste-pour-l-azerbaïdjan-59b9043dcd70fc627d7f4bea> (dernière consultation le 15 février 2018).

⁶⁵ Voir en outre <http://www.sueddeutsche.de/politik/bundestag-die-aserbajdschan-connection-1.3671979> (dernière consultation le 15 février 2018).

<http://www.tagesspiegel.de/politik/lobbyarbeit-fuer-aserbajdschan-druck-auf-cdu-politikerin-strenz-wegen-Bakou-connection/20351900.html> (dernière consultation le 15 février 2018).

http://www.deutschlandfunk.de/ungeklaerte-zahlungen-die-Bakou-connection-der-abgeordneten.1773.de.html?dram:article_id=396278 (dernière consultation le 15 février 2018).

<https://www.swr.de/swr2/bundestagsabgeordnetestrenz-zahlungen-aus-aserbajdschan/-/id=7576/did=20309740/nid=7576/1ntmejr/index.html> (dernière consultation le 15 février 2018).

<https://www.svz.de/regionales/mecklenburg-vorpommern/strenz-auf-tauchstation-id17874991.html> (dernière consultation le 15 février 2018).

<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/cdu-csu-die-union-und-ihre-dubiosen-aserbajdschan-verbindungen-a-1174884.html> (dernière consultation le 15 février 2018).

⁶⁶ Témoignage oral de Malcolm Bruce (8 novembre 2017).

⁶⁷ Avis 222 (2000) Demande d'adhésion de l'Azerbaïdjan au Conseil de l'Europe, 28 juin 2000 (consultable sur le site <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=16816&lang=FR>, dernière consultation le 15 février 2018).

⁶⁸ Résolution Res(2000)14 Invitation à l'Azerbaïdjan à devenir membre du Conseil de l'Europe, 9 novembre 2000 (consultable sur le site https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680533e68, dernière consultation le 15 février 2018).

55. Dans les années qui ont suivi son entrée au CdE, les questions des élections libres et des prisonniers politiques sont devenues les deux points de dissension les plus brûlants du parcours de l'Azerbaïdjan, entraînant au sein de l'APCE un certain nombre d'activités à cet égard. Les plus pertinentes d'entre elles pour l'évaluation du Groupe d'enquête sont exposées et analysées en détail ci-après.

56. Outre les activités menées au sein de l'APCE, d'autres organes du CdE ont travaillé sur les questions des processus démocratiques en Azerbaïdjan et des prisonniers politiques⁶⁹, dont principalement la Commission de Venise⁷⁰ et la Cour européenne des droits de l'homme. Cette dernière a conclu à plusieurs reprises à des violations de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 3 de son Protocole n° 1 à la Convention concernant, respectivement, la détention et les poursuites à l'encontre d'opposants politiques en Azerbaïdjan⁷¹ et le fait que les autorités azerbaïdjanaises n'assurent pas des processus électoraux libres et équitables⁷².

2. Les activités pertinentes de l'APCE concernant l'Azerbaïdjan

(a) Fonctionnement concret de l'APCE – Généralités

57. L'APCE est l'organe délibérant du Conseil de l'Europe ; elle traite de questions relevant des activités du Conseil de l'Europe⁷³. Conformément au Statut du Conseil de l'Europe⁷⁴, ces activités visent à réaliser une union plus étroite entre les États membres du Conseil de l'Europe afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de faciliter leur progrès économique et social. Pour atteindre cet objectif, l'APCE contribue au débat sur des thèmes d'intérêt commun et recherche des accords et des actions communes sur les questions économiques, sociales, culturelles, scientifiques, juridiques et administratives et sur la protection et la réalisation des droits de l'homme et des libertés fondamentales. En général, ces activités peuvent être considérées comme des discussions et des actions dans le domaine des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit.

58. En pratique, dans l'exercice de ses pouvoirs en vertu du Statut, l'APCE peut : (1) demander des mesures à 47 gouvernements européens, qui doivent répondre ; (2) mener des investigations pour découvrir de nouveaux faits sur les violations des droits de l'homme ; (3) interroger les Présidents et Premiers ministres sur tout sujet de son choix ; (4) observer les élections et envoyer des délégations pour servir de médiateur sur des lieux soumis à des crises aiguës (hot spots) (5) négocier les conditions d'adhésion des États au Conseil de l'Europe ; (6) inspirer de nouvelles lois

⁶⁹ Pour une liste complète des activités du CdE concernant l'Azerbaïdjan, voir

<https://www.coe.int/fr/web/portal/azerbaijan> (dernière consultation le 15 février 2018).

⁷⁰ Voir une liste des documents de la Commission de Venise concernant l'Azerbaïdjan (consultable sur le site http://www.venice.coe.int/webforms/documents/by_opinion.aspx?country=41&lang=FR, dernière consultation le 15 février 2018).

⁷¹ Voir, par exemple, *Ilgar Mammadov c. Azerbaïdjan*, n° 15172/13, 22 mai 2014; *Huseynli et Autres c. Azerbaïdjan*, n° 67360/11 et autres, 11 février 2016; *Rasul Jafarov c. Azerbaïdjan*, n° 69981/14, 17 mars 2016 ; *Ilgar Mammadov c. Azerbaïdjan (n° 2)*, n° 919/15, 16 novembre 2017.

⁷² Voir, par exemple, *Seyidzade c. Azerbaïdjan*, n° 37700/05, 3 décembre 2009 ; *Namat Aliyev c. Azerbaïdjan*, n°18705/06, 8 avril 2010 ; *Kerimova c. Azerbaïdjan*, n° 20799/06, 30 septembre 2010 ; *Karimov c. Azerbaïdjan*, n° 12535/06, 25 septembre 2014 ; *Gahramanli et Autres c. Azerbaïdjan*, n° 36503/11, 8 octobre 2015 ; *Shukurov c. Azerbaïdjan*, n° 37614/11, 27 octobre 2016.

⁷³ Pour de plus amples détails sur le fonctionnement de l'APCE, voir le site web de l'APCE <http://website-pace.net> (dernière consultation le 15 février 2018). Voir également Annexes III et IV au présent rapport.

⁷⁴ Article 1 du Statut du Conseil de l'Europe, STE n° 001, 5 mai 1949, et amendements ultérieurs.

nationales en proposant et en donnant des avis sur les traités ; (7) demander des avis juridiques sur les lois et les constitutions des États membres; et (8) sanctionner un État membre en recommandant son exclusion ou sa suspension. L'APCE élit également les juges de la Cour européenne des droits de l'homme et le Commissaire aux droits de l'homme, ainsi que le/la Secrétaire Général(e) et le/la Secrétaire Général(e) adjoint(e) du Conseil de l'Europe.

59. Après débat et vote, l'APCE adopte trois types de textes : (1) les recommandations adressées au Comité des Ministres ; (2) les résolutions par lesquelles elle exprime son propre point de vue sur un sujet particulier ; et (3) des avis sur les demandes d'adhésion, les projets de traités ou d'autres questions qui lui sont soumises.

60. L'APCE est composée de représentants de chaque État membre du Conseil de l'Europe, élus ou nommés par leur parlement national parmi ses membres. Chaque représentant doit être un ressortissant de l'État membre qu'il représente, mais ne peut simultanément être membre du Comité des Ministres, qui est un organe composé des Ministres des Affaires étrangères ou de leurs représentants permanents. Le mandat des représentants à l'APCE commence à l'ouverture de la session ordinaire de l'APCE suivant leur nomination et expire normalement à l'ouverture de la session ordinaire suivante ; toutefois, en cas d'élections législatives, les États membres ont le droit de procéder à de nouvelles nominations. Aucun représentant ne peut être privé de sa fonction *sui generis* au cours d'une session de l'Assemblée sans l'accord de l'Assemblée. Chaque représentant peut avoir un suppléant qui peut, en l'absence du représentant, siéger, parler et voter à sa place. Le Statut du Conseil de l'Europe définit le nombre de représentants auquel a droit chaque État membre⁷⁵. À l'heure actuelle, l'APCE compte 324 représentants des parlements des 47 États membres du Conseil de l'Europe, qui se réunissent quatre fois par an en session plénière d'une semaine à Strasbourg.

61. Le Règlement de l'APCE régit les questions relatives à l'organisation interne et aux procédures⁷⁶. L'APCE est composée des grandes entités suivantes :

- le Président⁷⁷ – représente l'Assemblée, préside ses débats importants et est son porte-parole ;
- les Vice-présidents⁷⁸ – 20 Vice-présidents président l'Assemblée en cas d'empêchement du Président ;
- 47 délégations nationales ;
Groupes politiques : (1) le Groupe du Parti populaire européen (PPE/DC) ; (2) le Groupe des Socialistes, Démocrates et Verts (SOC) ; (3) le Groupe des Conservateurs européens (CE) ; (4) l'Alliance des libéraux et démocrates pour l'Europe (ADLE) ; (5) le Groupe de la Gauche européenne unifiée (GUE) ; (6) le Groupe des Démocrates libres (GDL) ;
- le Bureau de l'Assemblée – entité composée de 38 parlementaires, dans laquelle siègent le Président, les Vice-Présidents, les Présidents des groupes politiques ou leurs

⁷⁵ Voir en outre, Chapitre V du Statut du Conseil de l'Europe.

⁷⁶ Pour les dispositions pertinentes du Règlement de l'APCE, voir Annexe VI au présent rapport.

⁷⁷ L'actuel président de l'APCE est M. Michele Nicoletti (Italie).

⁷⁸ Les Vice-présidents actuels de l'APCE sont M. Werner Amon (Autriche) ; M. Volodymyr Ariev (Ukraine) ; M. Włodzimierz Bernacki (Pologne) ; M. L'uboš Blaha (Slovaquie) ; Mme Rósa Björk Brynjólfssdóttir (Islande) ; M. Titus Corlăţean (Roumanie) ; Sir Roger Gale (Royaume-Uni) ; M. Jonas Gunnarsson (Suède) ; M. Alfred Heer (Suisse) ; M. Akif Çağatay Kiliç (Turquie) ; Mme Stella Kyriakides (Chypre) ; Mme Ana Catarina Mendes (Portugal) ; Mme Marianne Mikko (Estonie) ; M. Andreas Nick (Allemagne) ; M. Joseph O'Reilly (Irlande) ; Mme Marija Obradović (Serbie) ; M. Samad Seyidov (Azerbaïdjan) ; Mme Nicole Trisse (France). Deux sièges sont vacants (Italie et Fédération de Russie).

représentants ainsi que les Présidents des commissions générales de l'APCE. De plus, les grands pays ont un siège permanent au Bureau ; les pays plus petits y siègent à tour de rôle. Les missions essentielles du Bureau sont la préparation de l'ordre du jour de l'Assemblée, le renvoi de documents en commissions, le traitement des affaires courantes, les relations avec d'autres organes internationaux ;

- le Comité des Présidents – composé du Président de l'APCE et des Présidents des six groupes politiques qui, selon les témoins auditionnés par le Groupe d'enquête, ont un pouvoir de patronage significatif. Le Comité des Présidents sert d'organe consultatif pour le Bureau et le Président. Il prépare les réunions du Bureau et s'acquitte de certaines missions de liaison. Plusieurs témoins ont expliqué que le Comité des Présidents est un organe très important de l'APCE en particulier du fait qu'il contrôle le flux d'informations et l'établissement de l'ordre du jour ;
- la Commission permanente – composée du Bureau et des présidents des délégations nationales. Elle se réunit deux fois par an dans les États membres qui occupent la présidence tournante du Conseil de l'Europe. La Commission permanente agit au nom de l'APCE lorsque cette dernière n'est pas en session ;
- Le Comité mixte – forum établi pour coordonner les relations entre le Comité des Ministres et l'APCE. Il est composé d'un représentant du Gouvernement de chaque État membres et d'un nombre correspondant de représentants de l'APCE ;
- le Secrétariat – 90 agents basés à Strasbourg assistant les membres de l'APCE et les aident à mener leurs activités. Le chef du Secrétariat est le Secrétaire Général de l'APCE, qui a pour mission d'assurer le bon fonctionnement de l'APCE et l'accomplissement du mandat de cette dernière⁷⁹.

62. Outre ces entités, les travaux de l'APCE sont organisés grâce à des commissions spécialisées, actuellement au nombre de neuf :

- commission des questions politiques et de la démocratie – suit attentivement des thèmes politiques et traite des situations d'urgence et crises dans les États membres du CdE ;
- commission des questions juridiques et des droits de l'homme – travaille sur des activités liées à la promotion de l'État de droit et à la défense des droits de l'homme ;
- commission des questions sociales, de la santé et du développement durable – traite des droits sociaux et politiques sociales, de la santé publique, du développement durable, de la coopération et du développement économiques, de la démocratie locale et régionale et de la bonne gouvernance ;
- commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées – examine toutes les questions pertinentes en matière de migrations, d'asile et de déplacement de personnes, en Europe et dans d'autres parties pertinentes du monde ;
- commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias – examine des questions liées à la culture, à la science, à l'éducation, à la jeunesse, au sport et aux médias en Europe ;
- commission sur l'égalité et la non-discrimination – œuvre à la promotion de l'égalité des chances à tous les niveaux et lutte contre la discrimination ;
- commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi) – est chargée de vérifier que les États membres

⁷⁹ M. Wojciech Sawicki est le Secrétaire Général en exercice de l'APCE.

s'acquittent des obligations prises au titre du Statut du CdE, de la CEDH et d'autres conventions du CdE auxquelles ils sont partie, ainsi que des engagements auxquels les autorités des États membres ont souscrit lors de l'adhésion de l'État concerné au CdE ;

- commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles (commission du Règlement) – veille à la bonne application du Règlement de l'Assemblée et suit les éventuels amendements qui pourraient s'avérer nécessaires ;
- Commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme – reçoit les candidats à la fonction de juge à la Cour européenne des droits de l'homme pour un entretien, examine leurs CV et fait des recommandations à la plénière de l'Assemblée concernant les qualifications de ces candidats.

63. Les commissions sont composées de représentants à l'APCE ou de leurs suppléants. En général, elles comptent également en leur sein des suppléants de la même nationalité qui ont les mêmes droits que les membres titulaires, hormis le fait qu'ils ne peuvent pas être élus à la présidence de la commission dans laquelle ils siègent. D'autres membres de la même nationalité peuvent remplacer les membres de la commission absents. Les candidatures aux commissions sont proposées par les délégations nationales et ratifiées par l'APCE. A cet égard, la commission de suivi, la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles et la commission pour l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme font exception à la règle.

64. Les membres de la commission de suivi sont nommés par les six groupes politiques. La commission comprend également *ex officio* le Président de la commission des questions politiques et de la démocratie ; le Président de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme ; les Présidents des six groupes politiques et le Président sortant de l'APCE. Selon un haut responsable du Secrétariat de l'APCE, le fait que les membres de la commission de suivi aient été nommés par les groupes politiques a généralement contribué à ce que des rapports préparés en commission de suivi aient été adoptés en plénière.

65. À l'instar de la commission de suivi, les membres de la commission du Règlement sont nommés par les six groupes politiques et deux n'appartiennent à aucun groupe politique. Ses membres *ex officio* sont les Présidents des six groupes politiques et le Président sortant de l'APCE. Les membres de la commission pour l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme sont nommés par les six groupes politiques ; le Président de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme et le Président de la commission sur l'égalité et la non-discrimination y siègent également *ex officio*.

66. Au début de chaque session (janvier de chaque année), les commissions sont reconstituées et élisent leur président et trois vice-présidents. Le président peut être réélu une fois. En général, le quorum au sein d'une commission est atteint lorsqu'un tiers de ses membres sont présents. En plus des membres titulaires, les suppléants sont autorisés à assister aux réunions, mais seuls les membres titulaires sont autorisés à prendre la parole et à voter. Cependant, si un membre est absent, le suppléant peut participer à la discussion et au vote. Si un membre et son suppléant ne peuvent pas être présents, la délégation concernée peut nommer n'importe quel autre député, en tant que membre *ad hoc*, pour prendre la parole et voter à sa place.

67. Les discussions au sein des commissions se tiennent à huis clos, mais chaque commission est libre d'accueillir qui elle veut à sa réunion. En règle générale, tous les parlementaires peuvent observer le travail des commissions, sauf dans des cas exceptionnels tels que les réunions de la commission pour l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme et les travaux de la commission de suivi.

68. Pour le vote en commissions, les personnes présentes à la réunion votent à main levée. Cela peut parfois compliquer le comptage des votes, étant donné que différentes personnes peuvent être présentes dans la salle de réunion pendant les discussions de la commission. Le vote en commission est confidentiel. Pour certains des membres du Secrétariat de l'APCE entendus par le Groupe d'enquête, la tenue de réunions à huis clos et la confidentialité du processus de vote sont une méthode de travail qui devait être modifiée afin d'assurer la transparence des processus politiques de l'APCE.

69. Les commissions ont pour tâche principale de débattre et de produire des rapports pour l'examen de la plénière de l'APCE. Le Groupe d'enquête a été informé que pour l'adoption d'un texte, il est habituellement procédé comme suit : une proposition sur un sujet spécifique est tout d'abord déposée par un groupe de députés de l'APCE. Elle est ensuite filtrée par le Bureau, qui saisit la commission compétente, laquelle procède alors en son sein à un appel à candidature pour la fonction de rapporteur. En cas de pluralité de candidats, il est procédé à un vote, qui peut être secret si un candidat le demande. Le rapporteur désigné déclare ensuite l'absence de conflit d'intérêts. Cette déclaration peut être contestée par d'autres membres, ce qui arrive cependant très rarement et n'est jamais arrivé dans le cas de l'Azerbaïdjan.⁸⁰ Une fois nommé, le rapporteur - généralement après des visites ou des auditions - prépare un rapport qui est d'abord discuté par la commission, après quoi la plénière de l'Assemblée débat du rapport et de la résolution associée et peut modifier le ou les projets contenus dans le projet de résolution avant de voter leur adoption ou leur rejet. Une fois le rapport adopté, le rapporteur et la commission concernés reçoivent pour les 12 mois qui suivent mandat d'assurer le suivi des mesures proposées. De nombreuses commissions désignent également des rapporteurs généraux pour couvrir un domaine ou un sujet.

70. Outre les procédures générales présentées ci-dessus, certaines modalités spéciales sont prévues pour les travaux de la commission de suivi. La procédure pour cette commission peut prendre l'une des formes suivantes :

- procédure de suivi intégrale – visites régulières par une paire de rapporteurs qui poursuivent un dialogue permanent avec les autorités nationales, plus débats occasionnels en plénière pour s'assurer que les progrès et difficultés d'un État sont évalués. Cette procédure est actuellement appliquée à dix États (Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Géorgie, République de Moldova, Fédération de Russie, Serbie, Turquie et Ukraine) ;
- dialogue post-suivi – appliqué aux États qui ont progressé et sont donc soumis à une procédure moins intensive impliquant un nombre limité de problèmes en suspens. Cette procédure est actuellement appliquée à trois États (Bulgarie, Monténégro et « ex-République yougoslave de Macédoine ») ;
- revue périodique – concernant tous les autres États membres dont le respect des engagements à l'égard du CdE est évalué tous les cinq ou six ans. Cette procédure est actuellement appliquée à 34 des 47 États membres du Conseil de l'Europe ;
- rapport spécifique sur le fonctionnement des institutions démocratiques – un rapport sur le fonctionnement des institutions démocratiques dans un État membre, lorsque des circonstances particulières l'exigent.

71. Un membre de haut niveau du Secrétariat de l'APCE a expliqué que la commission de suivi produit différents types de rapports. Les rapports complets comportent au moins une ou deux

⁸⁰ Témoignage oral de Wojciech Sawicki (5 septembre 2017).

visites par an et un rapport tous les trois ans. Les rapports complets sont normalement adoptés de la manière suivante : après une première visite, un avant-projet de rapport est établi ; il est ensuite envoyé à la délégation nationale dans les trois mois, et une version révisée est ensuite rédigée. Une deuxième visite pourra être organisée avant l'adoption du rapport final. Il existe également des « rapports d'examen périodique » couvrant tous les autres États membres, qui ne relèvent pas de la procédure de suivi. Contrairement à toutes les autres commissions, le travail de la commission de suivi est spécifique à chaque pays. Il n'y a pas de rapports thématiques.

72. Le témoin a ensuite expliqué qu'une autre particularité de la commission de suivi est la nature permanente de son mandat. Toutes les autres commissions sont saisies pour rapport après signature d'une proposition et ont deux ans pour produire un rapport sur un sujet donné. En ce qui concerne la nomination des rapporteurs, le témoin a expliqué que pour chaque pays sous suivi ou dialogue post-suivi, deux rapporteurs sont nommés. Ils doivent provenir de groupes politiques différents. Ils ne peuvent pas venir d'un pays voisin ou d'un pays ayant des intérêts particuliers. Le sens de l'expression « intérêts particuliers » n'a jamais été défini précisément, mais cela signifie, par exemple, qu'un rapporteur italien ne devrait pas travailler sur un dossier albanais. Le choix du rapporteur devrait également respecter le genre et l'équilibre régional. En 2006 ou 2007, il a été décidé que la commission de suivi pourrait également nommer comme rapporteurs des membres venant d'un pays faisant lui-même l'objet d'un suivi.

73. Le témoin a en outre expliqué que le Secrétariat joue un rôle important dans les travaux de la commission de suivi.⁸¹ C'est le Secrétariat qui organise les visites d'information, qui en met au point le programme et qui est également responsable de la rédaction des rapports, les rapporteurs ne participant pas à la préparation du projet initial de rapport.

74. Le rapport est ensuite utilisé pour la préparation du projet de résolution. C'est ce document qui doit être adopté par la plénière de l'APCE. Le projet de résolution est adopté d'abord en commission, après une discussion orale. Il est examiné paragraphe par paragraphe et chaque membre peut proposer des amendements. Ces amendements sont en général discutés à l'avance avec la délégation nationale.

75. Ensuite, le rapport et le projet de résolution sont présentés à la plénière de l'APCE. Les amendements, qui requièrent cinq signatures, doivent être officiellement déposés auprès du Bureau de la séance par écrit 24 heures avant le débat. Cela signifie que chaque amendement peut être rédigé sur une feuille de papier. Il faut seulement cinq signatures. Le Bureau de la séance produit ensuite un recueil indiquant l'endroit du texte objet de l'amendement proposé. Les délais sont très courts et le Secrétariat n'a généralement pas assez de temps pour coordonner des travaux supplémentaires concernant les amendements. Lors de la plénière de l'APCE, chaque amendement peut être soumis au vote.

(b) Présentation générale des activités de l'APCE concernant l'Azerbaïdjan

76. Comme il a déjà été vu, les activités les plus importantes de l'APCE concernant l'Azerbaïdjan ont trait aux prisonniers politiques et à l'observation des élections. Ces deux activités seront traitées en détail ci-dessous. Une liste complète des rapports et activités pertinents concernant l'Azerbaïdjan

⁸¹ Le rôle important du Secrétariat dans les travaux de la commission de suivi a aussi été souligné par certains parlementaires (témoignage oral de Jordi Xuclà (12 décembre 2017); témoignage oral d'Axel Fischer (22 janvier 2018)). Ainsi, M. Fischer a estimé qu'étant donné leur implication dans le pays soumis à la procédure de suivi, qui permet entre autres de nouer des amitiés, les membres du Secrétariat devraient tout comme les rapporteurs suivre le principe de la rotation.

est présentée à l'annexe V du rapport⁸². La liste ci-dessous indique les personnes concernées impliquées dans ces activités.

(i) Commission de suivi

77. La commission de suivi a vu se succéder les co-rapporteurs suivants sur l'Azerbaïdjan :

- 7 mars 2001 – 20 juin 2004 : M. Gross et M. Martinez Casañ ;
- 22 juin 2004 – 29 juin 2006 : M. Gross et M. Herkel ;
- 29 juin 2006 – 6 novembre 2007 : M. Herkel et M. Tony Lloyd ;
- 6 novembre 2007 – 18 novembre 2009 : M. Herkel et Mme Evguenia Jivkova (Bulgarie) ;
- 18 novembre 2009 – 24 juin 2010 : M. Herkel et M. Debono Grech ;
- 24 juin 2010 – 29 janvier 2015 : M. Debono Grech et M. Agramunt ;
- 29 janvier 2015 – 25 juin 2015 : M. Agramunt et M. Iwiński ;
- 25 juin 2015 – 9 décembre 2015 : M. Iwiński et M. Conde ;
- 9 décembre 2015 – 19 avril 2016 : M. Conde et M. Schennach ;
- 19 avril 2016 : M. Schennach et M. Preda.

(ii) Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

78. L'aspect le plus important des travaux de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme concernant l'Azerbaïdjan a trait à la question spécifique des prisonniers politiques, qui, comme indiqué plus haut, sera traitée séparément dans le présent rapport. Le dernier rapport produit au sein de cette commission, adopté en octobre 2017, bien que traitant de la question des prisonniers politiques, abordait également la situation générale du respect des droits de l'homme dans le pays.

79. Les personnes dont le nom suit (présentés par ordre chronologique) ont été rapporteurs sur la question des prisonniers politiques : M. Clerfayt, Lord Malcolm Bruce (Royaume-Uni), M. Strässer et M. Destexhe.

(iii) Commission des questions politiques et de la démocratie

80. M. David Atkinson (Royaume-Uni) et M. Walter ont été rapporteurs à la commission des questions politiques et de la démocratie pour ce qui concernait l'Azerbaïdjan.

(iv) Commission des questions sociales, de la santé et du développement durable

81. Mme Milica Marković (Bosnie-Herzégovine) a été rapporteuse au sein de cette commission pour une question concernant l'Azerbaïdjan.

(v) Missions d'observation des élections menées par l'APCE en Azerbaïdjan

82. Un certain nombre de députés de l'APCE ont participé à des missions d'observation des élections en Azerbaïdjan, qui seront abordées séparément dans ce rapport (paragraphe 301 ci-dessous).

⁸² Informations communiquées par le Secrétariat de l'APCE à la demande du Groupe d'enquête.

3. Exercice d'influence sur les processus politiques à l'APCE concernant l'Azerbaïdjan

(a) Propos liminaires

(i) Contexte général

83. Un certain nombre de témoins entendus par le Groupe d'enquête ont évoqué différentes manières dont l'influence a été exercée sur divers processus politiques au sein de l'APCE concernant l'Azerbaïdjan. La majorité des témoins entendus ont eu l'impression qu'au fil du temps⁸³, depuis l'adhésion de l'Azerbaïdjan au Conseil de l'Europe, l'attitude de ce pays à l'égard de l'APCE avait changé en ce sens que les critiques s'étaient atténuées. Il a été souligné en particulier qu'il était devenu très difficile d'avoir des rapports critiques sur la situation dans le pays adoptés par les organes de l'APCE, que ce soit dans les missions d'observation des élections, dans différentes commissions où dans la plénière de l'APCE.

84. Certains témoins, tels que M. Seyidov⁸⁴ et M. Iwiński⁸⁵, ont estimé que ce changement d'attitude à l'égard de l'Azerbaïdjan était simplement le résultat d'une bonne diplomatie. Des témoins ont également soulevé l'argument géopolitique lorsqu'ils ont expliqué les activités particulières de l'APCE en faveur de l'Azerbaïdjan. Certains témoins ont également indiqué qu'il y avait eu une pression injustifiée sur l'Azerbaïdjan au sein de l'APCE.⁸⁶ Selon ces points de vue, l'Azerbaïdjan était une nouvelle démocratie et un pays qui avait besoin du soutien du Conseil de l'Europe pour satisfaire aux normes démocratiques.⁸⁷ C'était un argument de Realpolitik.⁸⁸ Pour d'autres, cependant, de telles justifications n'étaient qu'un prétexte pour dissimuler la corruption, car il n'y avait à leurs yeux aucune raison de ne pas traiter l'Azerbaïdjan de la même manière que tout autre pays, même s'il était probablement plus important que ses voisins parce qu'il avait du pétrole et du gaz.⁸⁹ En tout état de cause, M. Sawicki a estimé que l'argument géopolitique était déplacé lors des discussions et des votes sur des questions liées aux droits de l'homme⁹⁰.

85. De nombreux témoins ont affirmé que lorsque les questions concernant l'Azerbaïdjan étaient discutées au sein de l'APCE, les activités semblaient orchestrées car il y avait toujours beaucoup plus de personnes présentes, y compris celles rarement vues à l'Assemblée en temps normal, qui

⁸³ Les témoins n'ont en général pas été en mesure de dire à quel moment précis s'est produit ce changement d'attitude. Selon certains membres du Secrétariat de l'APCE, ce changement est devenu plus visible après la nomination de M. Volontè à la présidence du PPE.

⁸⁴ Témoignage oral de Samad Seyidov (22 janvier 2018).

⁸⁵ Témoignage oral de Tadeusz Iwiński (13 octobre 2017).

⁸⁶ Ainsi, M. Destexhe a estimé qu'une campagne internationale était orchestrée à l'encontre de l'Azerbaïdjan, campagne qui n'était pas menée à l'encontre de régimes plus répressifs tels que l'Iran, l'Ouzbékistan et le Turkménistan (témoignage oral d'Alain Destexhe (6 novembre 2017)).

⁸⁷ Témoignage oral de Paul Wille (11 octobre 2017) ; témoignage oral de Joseph Debono Grech (13 octobre 2017) ; témoignage oral de Jordi Xuclà (12 décembre 2017) ; témoignage oral de Samad Seyidov (22 janvier 2018) ; témoignage oral de Stef Goris (23 janvier 2018).

⁸⁸ Témoignage oral d'Andres Herkel (23 octobre 2017). En outre, dans ce contexte, par exemple, M. Walter a mentionné que British Petroleum (BP) était le plus gros investisseur étranger en Azerbaïdjan et qu'il existait des liens très forts entre le Royaume-Uni et l'Azerbaïdjan (témoignage oral de Robert Walter (7 novembre 2017)). Lord Bruce a déclaré que le Royaume-Uni avait décidé de soutenir l'adhésion de l'Azerbaïdjan au CdE au vu de l'intérêt de BP en tant qu'opérateur dans ce pays (témoignage oral de Malcolm Bruce (8 novembre 2017)).

⁸⁹ Témoignage oral d'Arif Mammadov (10 octobre 2017).

⁹⁰ Témoignage oral de Wojciech Sawicki (5 septembre 2017).

votaient en faveur de l'Azerbaïdjan⁹¹. Beaucoup d'inquiétudes et de soupçons sont donc nés dans l'esprit de beaucoup de personnes quant aux motivations réelles derrière l'apparent changement d'attitude envers l'Azerbaïdjan. La publication des rapports des ONG (paragraphe 6-27 et 41-47 ci-dessus) a également alimenté de manière significative ces préoccupations.

86. Certaines des formes d'influence que les témoins ont observées étaient le résultat d'un soutien politique parlementaire normal aux intérêts de l'Azerbaïdjan. En revanche, d'autres semblent avoir eu pour origine des acteurs extra-institutionnels (lobbyistes) œuvrant au sein de l'APCE en faveur de l'Azerbaïdjan. De nombreux témoins entendus par le Groupe d'enquête ont également eu l'impression que les cadeaux et les différentes formes d'avantages, allant dans certains cas jusqu'à de l'argent, avaient joué un rôle dans les processus de décision concernant l'Azerbaïdjan.

87. Le Groupe d'enquête a entendu des témoignages directs selon lesquels des cadeaux auraient été reçus. Cependant, la seule preuve documentée d'argent changeant de mains a été tirée des documents divulgués dans l'affaire pénale italienne intentée à l'encontre M. Volontè. Compte tenu de l'absence de pouvoirs d'investigation complets⁹², le Groupe d'enquête n'a pas été en mesure d'identifier d'autres éléments de preuve documentés à cet égard. Cependant, il a entendu des allégations sérieuses d'autres activités corruptrices et son attention a été attirée sur certains faits qui semblent soutenir ces allégations.

88. Ces allégations et les faits à leur appui sont examinés dans les quatre grandes parties ci-après : (1) les diverses activités en faveur de l'Azerbaïdjan au sein de l'APCE ; (2) l'échange de cadeaux et de différentes formes d'avantages ; (3) l'influence d'acteurs extra-institutionnels (lobbyistes) ; et (4) les remises d'argent et autres activités de corruption utilisées pour promouvoir les intérêts de l'Azerbaïdjan au sein de l'APCE.

89. Le Groupe d'enquête a traité dans des chapitres distincts ci-après les questions liées aux travaux menés par les missions d'observation des élections (paragraphe 289-478), les circonstances de l'affaire Volontè (paragraphe 280-288) et les circonstances entourant l'affaire Strässer (paragraphe 225-279).

(ii) Réactions et contexte général au sein du CdE concernant les allégations d'exercice d'influence par l'Azerbaïdjan

90. Le Groupe d'enquête a entendu le témoignage de M. Arif Mammadov⁹³ selon lequel il avait essayé, en sa qualité d'ambassadeur et après avoir quitté son poste, de sensibiliser M. Jagland, et son Chef de Cabinet d'alors M. Björn Berge, mais qu'il n'y a eu aucune réaction aux allégations qu'il avait formulées⁹⁴. Selon M. Mammadov, il s'était également entretenu avec M. Álvaro Gil-Robles, alors Commissaire aux droits de l'homme. En revanche, il n'avait jamais contacté M. Sawicki.

⁹¹ Il est ressorti des auditions du Groupe d'enquête que cela concernait aussi plusieurs autres pays. Ainsi, M. Alex Fischer a déclaré que la plus grosse participation à l'APCE coïncidait avec les discussions concernant l'Azerbaïdjan, l'Arménie et l'Ukraine.

⁹² Voir, par exemple, les articles 22-23 de la Convention pénale du CdE sur la corruption, STE n° 173, du 27 janvier 1999 et les pouvoirs de l'OLAF, "Guidelines on Investigation Procedures for OLAF Staff" (en anglais seulement) 1 octobre 2013.

⁹³ Témoignage oral d'Arif Mammadov (10 octobre 2017).

⁹⁴ M. Mammadov a également soulevé cette question avec les médias norvégiens (<http://www.newsinenglish.no/2017/10/20/angry-jagland-angers-others/>, dernière consultation le 15 février 2018).

91. M. Mammadov a expliqué en particulier qu'il avait essayé d'inciter le Conseil de l'Europe à faire davantage concernant l'Azerbaïdjan. M. Mammadov avait surtout pris contact avec M. Berge, à qui il avait parlé de la persécution des dirigeants de l'opposition et du lobbying. Après être entré en dissidence, il avait demandé à plusieurs reprises une rencontre avec le Secrétaire Général et d'autres, mais ses demandes étaient toutefois restées lettre morte.

92. A propos de la déclaration de M. Mammadov, le Groupe d'enquête a entendu M. Berge⁹⁵, qui a confirmé qu'il connaissait M. Mammadov. Il a expliqué que M. Mammadov avait demandé à rencontrer M. Jagland, probablement en 2010. Ce qu'il avait dit lors de cette rencontre était étonnant car il avait critiqué les développements internes dans son propre pays, le Président Aliyev et tout le clan Aliyev. M. Berge était devenu plus tard un ami de M. Mammadov et de sa femme. Cependant, M. Berge et M. Jagland ont commencé à se demander si les dirigeants azerbaïdjanais étaient au courant des critiques de M. Mammadov, car ils supposaient qu'il avait fait de même dans d'autres parties de l'Organisation. Lorsque M. Berge avait interrogé M. Mammadov à ce sujet, ce dernier lui avait dit avoir reçu en quelque sorte une protection du ministre des Affaires étrangères et qu'il avait une sorte de relation spéciale avec le Président Aliyev, qu'il avait connu dans le passé. M. Berge a également expliqué que M. Mammadov était resté ambassadeur jusqu'en 2012 et était ensuite retourné à Bakou, où il était devenu le chef de la section du Conseil de l'Europe au ministère des Affaires étrangères. M. Berge et M. Jagland l'avaient rencontré de nouveau à ce titre à quelques occasions.

93. En ce qui concerne les allégations de corruption, M. Berge soutient que M. Mammadov n'a pas poussé le Secrétaire Général à agir d'une manière plutôt que d'une autre. Les allégations faisaient partie du cadre général. M. Mammadov n'avait jamais critiqué le Secrétaire Général, au contraire, il voyait en ce dernier quelqu'un ouvert à qui il pouvait parler. Cependant, après la première rencontre en 2010, M. Jagland était devenu plus sceptique et avait commencé à penser que M. Mammadov pouvait être un provocateur. Pour sa part, M. Berge croyait M. Mammadov de bonne foi. M. Berge a également expliqué qu'après que M. Mammadov était devenu un opposant politique et avait fui l'Azerbaïdjan parce qu'une enquête criminelle avait été ouverte contre lui pour avoir critiqué les autorités, il avait été plus difficile de le rencontrer, car cela aurait pu être considéré comme une provocation.

94. En plus des questions mentionnées ci-dessus, M. Mammadov a déclaré que le personnel local travaillant au bureau du CdE à Bakou était à la solde de l'Administration présidentielle. Le Groupe d'enquête a entendu des éléments probants directs allant dans le même sens à l'égard de deux employés locaux du bureau du Conseil de l'Europe à Bakou.

95. En outre, dans le cadre du travail du Bureau du CdE à Bakou, un membre du Secrétariat de l'APCE, témoignant devant le Groupe d'enquête, a expliqué qu'en 2005 elle avait déjeuné avec plusieurs de ses collègues et M. Gross. A cette occasion, M. Gross avait déclaré qu'il savait d'une source très certaine que le Chef du Bureau de Bakou, alors membre du personnel du Conseil de l'Europe, avait reçu un pot-de-vin de 100 000 euros de la part des autorités azerbaïdjanaises. Cependant, il n'y avait pas eu de réaction au CdE, personne n'ayant pris cette allégation au sérieux.

(b) Activités en faveur de l'Azerbaïdjan au sein de l'APCE

96. La majorité des préoccupations concernant les travaux de l'APCE sur l'Azerbaïdjan concernaient le choix des rapporteurs, les relations entre les autorités locales et les rapporteurs, et

⁹⁵ Témoignage oral de Björn Berge (7 novembre 2017).

la conduite des rapporteurs suite aux visites dans le pays. Des inquiétudes ont également été soulevées au sujet de salles de réunion inhabituellement remplies à l'APCE lorsque des questions sur l'Azerbaïdjan étaient discutées.

97. Un certain nombre de témoins entendus par le Groupe d'enquête ont suggéré que certains parlementaires de l'APCE étaient en quelque sorte en conflit d'intérêts pour ce qui est de l'Azerbaïdjan, mais que le mécanisme de révocation d'un rapporteur ne fonctionnait pas correctement. Il y avait une impression que les partisans de l'Azerbaïdjan, sur tout l'échiquier politique, étaient nommés à des fonctions clés. A cet égard, M. Sawicki a déclaré que les nominations à différents postes au sein de l'APCE constituaient l'élément le plus important. Il a expliqué que les délégations nationales faisaient des propositions de nomination. De plus, certaines nominations étaient le résultat d'un compromis politique entre les groupes politiques. Dans le cas de l'Azerbaïdjan, ces nominations étaient toujours des questions très délicates. Le fait était aussi que l'on ne savait jamais avec certitude qui obtiendrait un poste particulier en ce qui concernait l'Azerbaïdjan. Cela concernait particulièrement la commission de suivi.⁹⁶

98. Le Groupe d'enquête a également entendu des témoins suggérant que la manière d'agir de certains membres du Secrétariat de l'APCE impliquait du lobbying pour une cause politique particulière ou en faveur d'un résultat spécifique d'un processus politique. Dans ce contexte, M. Destexhe a estimé que le personnel du Conseil de l'Europe ne se comportait pas de manière neutre, car les agents issus des ONG étaient principalement des militants. Il a soutenu que les ONG n'étaient pas transparentes au sujet de leur financement et avaient un agenda politique⁹⁷.

99. Compte tenu de ce qui précède, le Groupe d'enquête présentera les éléments de preuve obtenus en ce qui concerne le fonctionnement de la commission de suivi d'abord, puis les autres commissions et activités concernant l'Azerbaïdjan.

(i) Activités au sein de la Commission de suivi

100. Un membre de haut niveau du Secrétariat de l'APCE a souligné que les rapports de la commission de suivi sur l'Azerbaïdjan n'ont jamais exclu aucun fait méritant d'être mentionné concernant le pays. L'on soupçonnait toutefois que des efforts étaient déployés par les autorités pour influencer les travaux des rapporteurs. Il était inhabituel que tous les rapporteurs, à l'exception de M. Gross et M. Herkel, aient toujours été très désireux de se rendre en mission en Azerbaïdjan, ce qui, pour le témoin, s'expliquait difficilement.

101. Comme indiqué plus haut, M. Gross et M. Herkel figuraient parmi les tout premiers rapporteurs sur l'Azerbaïdjan. M. Herkel a travaillé aussi avec M. Lloyd, avec qui, selon lui, il avait eu une excellente coopération. Quant à Mme Jivkova, M. Herkel a souligné qu'elle avait beaucoup moins d'expérience mais qu'il avait toujours eu de bonnes relations avec elle. M. Herkel n'avait pas senti qu'elle avait été fortement manipulée même si, selon lui, elle avait probablement été approchée par les Azerbaïdjanais. Avec M. Debono Grech, il a eu une expérience très courte, à savoir quelques voyages ensemble mais pas beaucoup d'échanges de vues⁹⁸.

102. La nomination de M. Debono Grech en tant que rapporteur a été généralement considérée comme une question litigieuse et un exemple de l'influence de l'Azerbaïdjan au sein de l'APCE. Mme Christoffersen a expliqué qu'elle avait été la première candidate rapporteure pour ce poste. Cependant, un groupe soutenant l'Azerbaïdjan, dirigé par M. Hancock, avait réussi à retarder son

⁹⁶ Témoignage oral de Wojciech Sawicki (5 septembre 2017).

⁹⁷ Témoignage oral d'Alain Destexhe (6 novembre 2017).

⁹⁸ Témoignage oral d'Andres Herkel (23 octobre 2017).

élection à ce poste. Finalement, bien qu'elle ait été soutenue par son groupe politique (SOC), ce qui aurait normalement dû suffire à sa nomination comme co-rapporteur, il y avait eu une mobilisation inhabituellement importante de membres de la commission qui avaient alors soutenu la candidature inattendue de M. Debono Grech, l'élisant en tant que co-rapporteur⁹⁹. Pour finir, dans son travail de co-rapporteur, M. Debono Grech avait simplement suivi M. Agramunt, son co-rapporteur, et n'avait jamais posé de questions¹⁰⁰.

103. Auditionné par le Groupe d'enquête, M. Debono Grech a déclaré qu'il avait simplement postulé pour le poste et l'avait obtenu¹⁰¹. Le Groupe d'enquête s'est procuré la lettre par laquelle M. Debono Grech avait présenté sa candidature au poste de rapporteur sur l'Azerbaïdjan, précisant qu'il ne pourrait pas assister à la réunion au cours de laquelle la nomination serait discutée en raison de ses autres engagements au parlement national. M. Herkel a également rappelé les circonstances de la nomination de M. Debono Grech comme rapporteur. Il a souligné que le fait que Mme Christoffersen ait été le premier candidat à ce poste ne devait pas être considéré comme un point crucial, même si, à son avis, elle était plus qualifiée pour le poste. M. Herkel rappelle qu'il a en effet occupé le poste de rapporteur de M. Agramunt en 2004 en obtenant la majorité des voix au sein de la commission de suivi, bien que M. Agramunt ait été le candidat officiel du PPE¹⁰².

104. Un témoin du Secrétariat de l'APCE qui avait travaillé avec M. Agramunt et M. Debono Grech a expliqué que M. Agramunt n'avait jamais été préparé pour des missions, ce qui avait causé des difficultés pour travailler avec lui. Cependant, il n'est pas beaucoup intervenu dans le rapport final présenté à l'Assemblée en janvier 2013, en particulier après que le Secrétariat l'eut informé que le ton du rapport ne pouvait être assoupli. En outre, certains commentaires qu'il a fournis sur le rapport étaient rédigés dans un anglais si bon qu'il est clair que ce n'était pas M. Agramunt lui-même qui les avait rédigés. Selon le témoin, ils auraient pu être rédigés par son assistant. Cependant, elle a également eu connaissance de cas où des députés envoyaient un texte à leurs ministères nationaux des affaires étrangères pour correction. D'un autre côté, Mme Yunus a estimé que le rapport de M. Agramunt et M. Debono Grech était une imposture. Lors d'une conférence de presse à Bakou, elle les a même accusés d'avoir été soudoyés par les autorités. Cependant, elle a reconnu lors de son audition devant le Groupe d'enquête qu'elle ne pouvait étayer une telle affirmation¹⁰³.

105. Selon d'autres témoins entendus par le Groupe d'enquête, deux co-rapporteurs étaient particulièrement controversés dans la commission de suivi concernant l'Azerbaïdjan : M. Agramunt et M. Iwiński. Tous deux sont devenus rapporteurs dans des circonstances que Mme Christoffersen considérait comme très étranges. En particulier, elle a expliqué qu'une fois expiré le mandat de M. Herkel en tant que co-rapporteur sur l'Azerbaïdjan, Mme de Pourbaix-Lundin était censée le remplacer en tant que candidat du PPE lorsque, tout à coup, cette personne avait été nommée co-rapporteur pour l'Ukraine et M. Agramunt avait pris sa place en tant que co-rapporteur pour l'Azerbaïdjan. En ce qui concerne M. Iwiński, le fait qu'il soit si désireux de devenir co-rapporteur sur l'Azerbaïdjan au cours de sa dernière année au sein de l'APCE n'avait pas laissé de surprendre¹⁰⁴.

⁹⁹ Témoignage oral de Lisa Christoffersen (10 octobre 2017).

¹⁰⁰ Témoignage oral d'un membre de haut rang u Secrétariat de l'APCE.

¹⁰¹ Témoignage oral de Joseph Debono Grech (13 octobre 2017).

¹⁰² Témoignage oral d'Andres Herkel (23 octobre 2017).

¹⁰³ Témoignage oral de Leyla Yunus (6 novembre 2017).

¹⁰⁴ Témoignage oral de Lise Christoffersen (10 octobre 2017).

106. Le Groupe d'enquête a entendu le témoignage d'un membre du Secrétariat de l'APCE qui a travaillé au sein de la commission de suivi avec les co-rapporteurs M. Agramunt et M. Iwiński¹⁰⁵. Selon le témoin, ils avaient participé à des réunions avec le Président Aliyev et le président de son bureau en l'absence du Secrétariat, ce qui, selon le témoin, était inhabituel. Ils demandaient aux membres du Secrétariat de quitter la pièce.

107. Le témoin a également expliqué que M. Agramunt et M. Iwiński avaient aussi rendu visite à des prisonniers en Azerbaïdjan mais n'avaient jamais rien eu à leur dire, ce qui n'était jamais arrivé ailleurs qu'en Azerbaïdjan. De plus, les deux rapporteurs se montraient très ouvertement en bons termes avec les autorités azerbaïdjanaises. Le témoin a également déclaré que dans le cadre d'une visite en Azerbaïdjan, M. Agramunt était parti deux jours avant la délégation officielle.

108. En ce qui concerne la rédaction du rapport, le témoin a expliqué que M. Agramunt avait remanié l'ensemble du rapport, ce qui n'est pas habituel dans les travaux de la commission de suivi (paragraphe 73 ci-dessus). En particulier, M. Agramunt avait envoyé un courriel au témoin contenant un document avec ses commentaires sur le rapport. Les modifications du rapport demandées par M. Agramunt avaient été incorporées dans une version officielle du projet de rapport et le Secrétariat avait ensuite diffusé cette version révisée du projet de rapport à d'autres parlementaires. M. Seyidov s'était par la suite plaint qu'il était inacceptable qu'ils n'aient pas modifié un certain paragraphe du rapport ; or, dans le texte diffusé aux parlementaires, ce paragraphe avait en fait été modifié suite à la demande de M. Agramunt. Cela avait amené le témoin à penser que M. Seyidov avait déjà vu le projet de rapport initial (qui était confidentiel) qui avait été envoyé à M. Agramunt¹⁰⁶.

109. Le même témoin a expliqué qu'à la suite de la nomination de M. Agramunt à la présidence de l'APCE, M. Conde avait pris la fonction de co-rapporteur. M. Conde était l'un des membres de la délégation espagnole, considérée comme un partisan de l'Azerbaïdjan au sein de l'APCE. M. Conde ne s'était jamais rendu en Azerbaïdjan en tant que co-rapporteur dans le cadre du processus de suivi concernant ce pays. En même temps, il avait refusé de voir des ONG et avait soutenu les autorités azerbaïdjanaises¹⁰⁷.

110. Le témoin a ensuite expliqué que, par la suite, M. Schennach avait remplacé M. Iwiński en tant que co-rapporteur (paragraphe 77 ci-dessus). Le témoin a eu l'impression que M. Schennach avait voulu faire son travail correctement mais avait été très impressionné par la fonction et le fait qu'il rencontrait des personnalités politiques de haut niveau. Peu de temps après, M. Preda avait été nommé co-rapporteur au lieu de M. Conde. M. Preda avait été très favorable aux autorités azerbaïdjanaises et très ouvert à cet égard. Une fois, lorsqu'il avait rendu visite à des prisonniers politiques, il s'était accroché avec M. Ilgar Mammadov, ce dernier l'ayant accusé d'être corrompu et en conflit d'intérêts (car il y aurait une statue de Heydar Aliyev à Bucarest). Après ce différend, M. Mammadov a adressé une lettre au Président de l'APCE, M. Agramunt, demandant le renvoi de M. Preda en qualité de rapporteur, demande restée sans suite.

111. Le témoin a en outre expliqué que M. Preda avait choisi de se rendre en Azerbaïdjan au moment où s'y déroulait une course de Formule 1. A cette occasion, d'après les informations que le témoin avait reçues de l'hôtel où ils avaient séjourné, la chambre d'hôtel de M. Preda avait été

¹⁰⁵ Ces deux co-rapporteurs ont produit : le rapport Doc. 13801 (05/06/2015) : Le fonctionnement des institutions démocratiques en Azerbaïdjan ; Rés. 2062 (2015) adoptée le 23/06/2015.

¹⁰⁶ Le Groupe d'enquête a reçu plusieurs documents, des copies d'échanges de courriels, confirmant la déclaration du témoin.

¹⁰⁷ A l'égard des travaux de M. Conde, voir en outre le paragraphe 172 ci-dessous.

payée comptant par un homme. Plus tard, un représentant des autorités roumaines a expliqué au témoin que l'hôtel de M. Preda avait été payé par l'ambassadeur de Roumanie. Pour le témoin, il s'agissait d'événements très étranges pour une mission de suivi dans un pays¹⁰⁸. En outre, le témoin a affirmé qu'au cours d'une réunion, M. Preda avait déclaré s'être rendu en Azerbaïdjan avec sa famille pendant les jeux sportifs européens en 2016 et avoir, à l'occasion d'une mission, emmené son fils avec lui en Azerbaïdjan. Selon les rumeurs, lorsque M. Preda était en Azerbaïdjan, il se déplaçait dans une voiture noire, accompagné d'un homme, en l'absence du Secrétariat, alors qu'habituellement, les membres du Secrétariat voyagent avec le rapporteur dans le cadre d'une mission¹⁰⁹. Mme Dragana Filipović, ancienne chef du bureau du CdE à Bakou, a également déclaré que les ambassadeurs de plusieurs pays à Bakou lui avaient dit que M. Preda avait des affaires liées au pétrole en Azerbaïdjan.¹¹⁰

112. M. Schennach, durant son audition par le Groupe d'enquête¹¹¹, a expliqué qu'en tant que co-rapporteur à la commission de suivi, il avait été personnellement et professionnellement très intéressé et actif, et souvent très efficace, pour contribuer à obtenir la libération de prisonniers politiques en Azerbaïdjan. Il était également très intéressé par le travail des ONG et il avait régulièrement consulté des personnes telles que M. Arif et Mme Leyla Yunus sur la situation dans le pays¹¹². M. Schennach a également expliqué que, dans son travail de co-rapporteur, M. Preda n'avait pas été très actif et qu'il laissait habituellement à M. Schennach le soin d'organiser les visites, d'assister aux réunions dans le pays et de préparer les rapports. M. Schennach ne savait pas ce que faisait M. Preda lorsqu'il n'assistait pas aux réunions officielles. Il a cependant expliqué que M. Preda avait parfois voulu intervenir dans les rapports pour adoucir le propos et certaines fois il avait simplement accepté le rapport.

(ii) Activités au sein de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

113. Les principales préoccupations concernant les travaux de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme sont liées aux circonstances entourant le rapport Strässer sur les prisonniers politiques en Azerbaïdjan. Cette question fera l'objet d'un examen séparé (paragraphes 225-288 ci-dessous). Des préoccupations ont également été exprimées au sujet des travaux de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme en lien avec le processus de préparation et d'adoption du rapport intitulé « Présidence azerbaïdjanaise du Conseil de l'Europe : quel suivi pour le respect des droits de l'homme? », préparé par le rapporteur, M. Destexhe¹¹³.

114. Ce rapport était considéré comme une suite du rapport Strässer sur les prisonniers politiques puisque, selon un témoin du Secrétariat de l'APCE, le Bureau ne souhaitait pas avoir de rapport distinct sur la question. M. Michael McNamara (Irlande) a expliqué lors de son audition

¹⁰⁸ M. Sawicki a expliqué que les coûts des missions d'enquête menées dans un pays par les rapporteurs sont couverts par l'APCE (témoignage oral 5 septembre 2017).

¹⁰⁹ Le Groupe d'enquête a obtenu des éléments de preuve du Secrétariat de l'APCE selon lesquels la conduite de M. Preda a changé au cours d'une récente visite en Azerbaïdjan.

¹¹⁰ Témoignage oral de Dragana Filipović (23 janvier 2018).

¹¹¹ Témoignage oral de Stefan Schennach (24 janvier 2018).

¹¹² Mme Yunus, lors de son audition par le Groupe d'enquête, a reconnu qu'elle avait travaillé avec M. Schennach sur la question des prisonniers politiques et qu'il lui avait envoyé le projet de résolution sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Azerbaïdjan au sujet duquel elle avait formulé des observations.

¹¹³ Résolution 2185 (2017) du 11 octobre 2017 (consultable sur le site <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=24196&lang=FR>, dernière consultation le 15 février 2018).

devant le Groupe d'enquête¹¹⁴ qu'il était à l'origine de la proposition d'adoption de ce rapport et de cette résolution¹¹⁵. Sa proposition avait d'abord été rejetée au Bureau et les décisions du Bureau étaient généralement simplement lues à l'Assemblée et acceptées. Toutefois, McNamara avait contesté cette décision et, comme personne ne s'y attendait et n'avait donc organisé de vote, sa proposition avait finalement été adoptée à l'Assemblée et renvoyée ensuite à la commission des questions juridiques.

115. Le Groupe d'enquête a entendu le témoignage d'un membre du Secrétariat de l'APCE qui a travaillé à la préparation et à l'adoption du rapport en question. Le témoin a expliqué que le premier rapporteur sur le rapport avait été M. Agramunt et que, lorsque celui-ci avait été nommé à la présidence de l'APCE, M. Destexhe était devenu rapporteur. M. Destexhe était également président de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme. Dans ce contexte, le témoin a indiqué qu'il y avait eu beaucoup de pression pour nommer le rapporteur pour ce rapport dès que possible. Lorsque la décision a été prise au sujet de la nomination du rapporteur, un certain nombre de parlementaires étaient présents au sein de la commission, alors qu'ils ne venaient habituellement pas, et ont soutenu la proposition de nommer M. Agramunt rapporteur¹¹⁶. L'argument de M. Agramunt pour la nomination était qu'il avait déjà travaillé sur la question de l'Azerbaïdjan au sein de la commission de suivi. Les preuves documentaires dont dispose le Groupe d'enquête montrent que la nomination de M. Agramunt en tant que rapporteur avait eu lieu le 25 juin 2014 à la suite d'un vote au sein de la commission au scrutin secret, qu'il avait remporté à une solide majorité.

116. En lien avec les travaux de M. Agramunt en tant que rapporteur, le témoin a expliqué qu'à l'été 2014, un certain nombre de dissidents politiques avaient été arrêtés en Azerbaïdjan. Le Secrétariat avait donc préparé une déclaration à l'intention de M. Agramunt pour condamner les arrestations. Au début, M. Agramunt avait dit qu'il allait la regarder mais il n'avait pas répondu aux tentatives du Secrétariat de le contacter. En définitive, c'est le rapporteur sur les défenseurs des droits de l'homme qui a fait cette déclaration, et non M. Agramunt. De plus, comme il avait été envisagé de soumettre le rapport à l'ordre du jour de la commission en septembre 2014, une note avait été préparée à l'intention de M. Agramunt sur la situation en Azerbaïdjan. Cependant, ce n'est qu'en octobre 2014 que M. Agramunt avait transmis ses commentaires sur le projet de note au Secrétariat. Ils contenaient un certain nombre de changements d'où il ressortait que l'Azerbaïdjan était une nouvelle démocratie. La nouvelle note avait été moins critique. Selon le témoin, il était à noter que M. Agramunt avait retardé sa visite dans le pays et ne l'avait finalement jamais effectuée aux fins de son rapport.

117. En outre, le témoin a expliqué qu'en janvier 2016, M. Destexhe était devenu président de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme. Cela avait été très difficile de travailler avec lui. Il ne faisait pas confiance au Secrétariat et essayait toujours de compliquer la fixation de l'ordre du jour. En ce qui concerne le rapport sur l'Azerbaïdjan, M. Destexhe avait d'abord retardé la nomination puis, juste avant la réunion du Comité à Paris en mars 2016, il avait informé le Secrétariat qu'il avait modifié l'ordre du jour : il ajouterait la nomination du rapporteur sur l'Azerbaïdjan et il serait candidat. En l'absence d'autre candidat, M. Destexhe avait été nommé

¹¹⁴ Témoignage oral de Michael McNamara (11 octobre 2017).

¹¹⁵ Voir Proposition de résolution (Doc. 13484), 8 avril 2014 (consultable sur le site <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=20722&lang=FR>, dernière consultation le 15 février 2018).

¹¹⁶ Un témoignage dans le même sens a été apporté par M. McNamara.

rapporteur¹¹⁷. Les preuves documentaires dont dispose le Groupe d'enquête montrent que M. Destexhe avait mis en avant lors de la réunion du Comité du 7 mars 2016 l'urgence de nommer un rapporteur et qu'il en avait discuté avec le Président de l'APCE. Une fois nommé rapporteur, M. Destexhe avait fait une déclaration d'absence de conflit d'intérêts.

118. Selon le témoin, à la suite de la nomination de M. Destexhe comme rapporteur, les ONG concernées avaient voulu le voir mais il avait refusé, chargeant plutôt son assistant de les rencontrer, ce qui était très inhabituel car c'est au rapporteur de rencontrer des ONG. Finalement, il en a rencontré certaines en mai 2016. Il ne connaissait pas très bien le sujet lors de la réunion et avait même été quelque peu agressif envers les ONG.

119. Le témoin a en outre expliqué comment M. Destexhe avait réussi à obtenir l'autorisation de la commission de se rendre en Azerbaïdjan pour une mission d'enquête et de prolonger la durée de son mandat. La mission en Azerbaïdjan a eu lieu en février 2017. Le témoin et les membres du Secrétariat ont rencontré le Président Aliyev, le chef de l'Administration présidentielle, le ministre de la Justice, le Procureur général et les juges de la Cour suprême. Il y a eu une discussion sur l'exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme concernant M. Ilgar Mammadov. Avant la réunion, M. Destexhe avait reçu du Secrétariat une liste de noms et de questions spécifiques sur les prisonniers politiques. Il en avait remis une copie au ministre de la Justice et avait demandé à voir Ilgar Mammadov et quelques autres. Il n'avait pas suivi les conseils du Secrétariat sur les personnes à visiter. La rencontre avec M. Mammadov et deux autres personnes a effectivement eu lieu.

120. Pour le témoin, la mission de M. Destexhe en Azerbaïdjan comportait deux éléments surprenants. Tout d'abord, M. Destexhe avait demandé au Secrétariat de quitter la salle lors de sa rencontre avec le Président Aliyev. Il avait également été seul pour rencontrer le chef de l'Administration présidentielle. La raison invoquée par M. Destexhe était qu'il voulait parler au chef de l'Administration présidentielle en tête-à-tête du cas d'un prisonnier politique (un certain Aliyev). En ce qui concerne la rencontre avec le Président Aliyev, le témoin a déclaré que M. Destexhe avait dit vouloir discuter du cas d'Ilgar Mammadov.

121. Le deuxième point inhabituel est que M. Destexhe avait demandé aux membres du Secrétariat qui l'accompagnaient de lui remettre les notes manuscrites concernant la visite. Plus tard, M. Destexhe avait préparé une note sur la base des notes manuscrites et l'avait donnée au Secrétariat. Ce document n'était pas critique envers l'Azerbaïdjan. Il était rédigé en mauvais français, contenant des fautes qu'un locuteur natif ne ferait pas, ce qui suggère que le document n'a peut-être pas été rédigé par M. Destexhe. Le témoin a souligné qu'il était très inhabituel que le rapporteur rédige lui-même une note sur une visite.

122. Le témoin a déclaré que, sur la base de la note, le Secrétariat avait préparé un rapport. M. Destexhe était intervenu dans le rapport en modifiant certaines parties pour atténuer la critique. Par exemple, il avait changé la description d'un événement concernant le suicide d'un prisonnier pour ne pas le présenter comme un suicide. Il avait également, à un stade très avancé du processus, modifié certaines parties de la résolution finale concernant les amendements à la Constitution azerbaïdjanaise et félicité les autorités pour avoir assuré la tolérance religieuse, en particulier concernant la communauté juive. Il avait également ajouté un paragraphe sur les efforts déployés par les autorités pour lutter contre la pauvreté, ce qui n'avait rien à voir avec le périmètre

¹¹⁷ En définitive, en pleine controverse publique sur la relation avec l'Azerbaïdjan, M. Destexhe a démissionné de toutes ses fonctions à l'APCE en septembre 2017 avant que son rapport ne soit présenté à la plénière de l'APCE.

du rapport. De plus, il avait ajouté une phrase invitant les ONG à un dialogue constructif et une phrase impliquant que seule la commission de suivi, et non la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, devrait s'occuper des droits de l'homme en Azerbaïdjan. M. Destexhe avait également inséré une mention sur l'occupation arménienne de la région du Haut-Karabakh. En fin de compte, toutefois, sur les questions de droits de l'homme, le Secrétariat avait ajouté du texte qui était resté dans le rapport final. Cette fois, M. Destexhe n'était pas intervenu autant dans le texte.

123. Le texte final du rapport de M. Destexhe avait été adopté en tant que résolution après un certain nombre d'amendements apportés dans le cadre du débat en plénière de l'APCE, rendant le ton de la résolution beaucoup plus critique à l'égard de l'Azerbaïdjan¹¹⁸. Certains considèrent toujours cette résolution comme faussement critique. M. Arif Mammadov a souligné qu'à son avis, en dépit de preuves évidentes de l'existence de prisonniers politiques en Azerbaïdjan, le rapport laissait quand même entendre qu'il n'y avait pas de véritables prisonniers politiques. Il a également considéré que les demandes envers les autorités azerbaïdjanaises étaient trop faibles à cet égard¹¹⁹.

124. Pour sa part, M. Destexhe a expliqué qu'à la suite de la mission en Azerbaïdjan, un rapport avait été préparé dans un premier temps par le Secrétariat sur la base de ses instructions. Selon M. Destexhe, même si les rapports sur l'Azerbaïdjan rédigés par le Secrétariat étaient généralement biaisés, il pensait que celui-ci était équitable. Ses instructions avaient été d'avoir un rapport équilibré qui donnait la parole à toutes les personnes qu'il avait rencontrées (autorités, ONG). Le rapport abordait fermement toutes les insuffisances : la liberté d'expression, la liberté de réunion, le non-respect des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, ainsi que les explications fournies par l'Azerbaïdjan. A son avis, la résolution avait été rédigée dans des termes encore plus forts¹²⁰.

(iii) Activités dans d'autres commissions

125. Au sein de la commission des affaires politiques et de la démocratie, une controverse s'est faite jour au sujet du rapport sur « L'escalade de la violence au Haut-Karabakh et dans les autres territoires occupés de l'Azerbaïdjan » établi par M. Walter en tant que rapporteur. Ce rapport avait pour source deux propositions présentées en juin 2014. Une proposition sur l'occupation armée des territoires azerbaïdjanais par l'Arménie (Doc. 13546) avait été déposée par M. Suleymanov et plusieurs de ses collègues le 24 juin et une autre sur le conflit du Haut-Karabakh. (Doc. 13549) par Mme Theodora Bakoyannis (Grèce), présidente de la commission des affaires politiques et de la démocratie, et plusieurs de ses collègues le 25 juin 2014. En septembre 2014, ces deux propositions avaient été réunies pour être examinées dans un seul rapport¹²¹. Le 1er octobre 2014, M. Walter avait été nommé rapporteur après un vote au scrutin secret. Après sa nomination en tant que rapporteur, il avait fait une déclaration d'absence de conflit d'intérêts¹²².

126. Un membre du Secrétariat de l'APCE entendu par le Groupe d'enquête a expliqué qu'il y avait déjà eu des divergences sur le titre à donner au rapport. Finalement, M. Agramunt avait joué un rôle très important en faisant en sorte que le rapport reçoive le titre en question. Une autre

¹¹⁸ Voir en outre <http://assembly.coe.int/nw/xml/Votes/DB-VotesResults-FR.asp?VoteID=36840&DocID=16395&MemberID=7122> (dernière consultation le 15 février 2018).

¹¹⁹ Témoignage oral d'Arif Mammadov (10 octobre 2017).

¹²⁰ Témoignage oral d'Alain Destexhe (6 novembre 2017).

¹²¹ Voir l'exposé des motifs du rapport « L'escalade de la violence dans le Haut-Karabakh et les autres territoires occupés en Azerbaïdjan » (Doc. 13930) du 11 décembre 2015, consultable sur le site <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=22255&lang=FR> (dernière consultation le 15 février 2018).

¹²² Preuves documentaires fournies par le Secrétariat de l'APCE à la demande du Groupe d'enquête.

question s'était posée au sujet de la nomination du rapporteur. Les candidats étaient M. Walter et M. Jean-Claude Mignon (France). Ils avaient tous deux fait des déclarations sur l'absence de conflit d'intérêts. Le témoin ne se rappelait pas qui avait proposé le nom de M. Walter, mais il était clair dès le début qu'il avait l'appui de l'Azerbaïdjan et de la présidente de la commission à l'époque, Mme Bakoyannis.

127. Le témoin a expliqué en outre que les Arméniens avaient attaqué vigoureusement M. Walter. M. Walter avait déclaré que son intention était de rédiger un rapport informant simplement ses collègues de l'évolution des efforts déployés pour résoudre le conflit du Haut-Karabakh. À cet égard, il avait immédiatement annoncé qu'il avait l'intention de rencontrer le Groupe de Minsk, d'aller à Erevan, de rencontrer les personnes déplacées et de se rendre à Bakou et dans la région.

128. Selon le témoin, M. Walter s'était rendu à Bakou en mars 2015 et obtenu toutes les réunions qu'il souhaitait. Il n'y avait rien de suspect dans le comportement de M. Walter. En revanche, il n'avait pas réussi à obtenir l'accord des autorités arméniennes pour effectuer les visites nécessaires (paragraphes 246 et 483 ci-dessous). La délégation arménienne avait commencé à l'accuser de faire des déclarations anti-arméniennes. En outre, l'impartialité de M. Walter avait été remise en question parce que son épouse était turque et qu'elle avait fait des affaires en Azerbaïdjan. M. Walter avait ri de cette allégation, en disant que le fait que sa femme lui prépare son repas le soir n'était pas suffisant pour constituer un conflit d'intérêts.

129. Le témoin a également expliqué qu'à l'été 2015, M. Walter avait perdu son siège et qu'il savait que novembre 2015 serait sa dernière chance de présenter son rapport sur le Haut-Karabakh. Il avait d'abord réussi à négocier une visite dans le Haut-Karabakh pour août 2015. Cependant, juste avant la mission, la délégation arménienne avait changé d'avis et proposé une visite en novembre, sachant que novembre était trop tard pour M. Walter. Donc, M. Walter avait décidé d'aller une seconde fois à Bakou et s'était rendu dans les zones autour de la ligne de contact dans le Haut-Karabakh.

130. Finalement, selon le témoin, M. Walter avait préparé un projet de résolution allant à l'encontre des principes du droit international et des principes de base qui avaient déjà été approuvés par le groupe de Minsk. À ce moment, le témoin avait commencé à nourrir des soupçons sur sa conduite. Néanmoins, le rapport de M. Walter avait été adopté au sein du Comité et envoyé à la plénière de l'APCE en janvier 2016 où il avait été rejeté à une faible majorité.¹²³

131. Le témoin a également fait remarquer que, entre-temps, M. Walter avait lui-même acquis la nationalité turque,¹²⁴ de sorte que, pour le témoin, il était évident qu'il y avait un conflit d'intérêts. Pour sa part, M. Walter avait reconnu qu'il avait pris la nationalité turque et que sa femme était turque. Il avait également déclaré que sa vision de l'Azerbaïdjan en tant que pays turcique était légèrement différente de celle des autres membres de l'APCE. Cependant, il avait fait valoir que lorsqu'il s'agissait de certains points, tels que la question du bilan des droits de l'homme de l'Azerbaïdjan, il était incapable de les défendre¹²⁵.

¹²³ Voir en outre les résultats du vote <http://assembly.coe.int/nw/xml/Votes/DB-VotesResults-FR.asp?VoteID=35783&DocID=15681&MemberID=> (dernière consultation le 15 février 2018).

¹²⁴ Selon des informations publiquement disponibles, M. Walter s'est vu octroyer la nationalité turque en mai 2015 (voir <https://www.dailysabah.com/turkey/2015/05/25/former-british-mp-robert-walter-given-turkish-citizenship>, dernière consultation le 15 février 2018).

¹²⁵ Témoignage oral de Robert Walter (7 novembre 2017).

132. Le rapport adopté au sein de la commission des affaires sociales, de la santé et du développement durable, intitulé « Les habitants des régions frontalières d'Azerbaïdjan sont délibérément privés d'eau », préparé par la rapporteure Mme Marković¹²⁶, est une autre source de controverse. Le rapport a été adopté par la plénière de l'APCE en janvier 2016¹²⁷.

133. En novembre 2016, le Parlement de Bosnie-Herzégovine a reçu une lettre anonyme indiquant que l'Arménie soupçonnait Mme Marković d'avoir reçu un pot-de-vin de l'Azerbaïdjan lors de la préparation du rapport. Cette lettre a été plus tard rendue publique. Les médias ont laissé entendre que l'ambassadeur de Bosnie-Herzégovine auprès du Conseil de l'Europe, M. Predrag Grgić, avait été approché par les Arméniens au sujet d'allégations de corruption contre Mme Marković. Des articles indiquaient par ailleurs que M. Mladen Bosić (député de l'APCE) avait demandé à l'ambassadeur de préparer une note de synthèse sur ce rapport, avec une analyse de la manière dont les votes avaient été exprimés, par parti et par pays. Ce qui devait être un point interne pour recueillir des informations a ensuite été communiqué à la presse. Mme Marković a déclaré plus tard qu'elle allait tenter un procès contre M. Bosić et l'ambassadeur pour diffamation¹²⁸.

134. Pour sa part, Mme Marković a nié avoir des informations spécifiques sur de quelconques allégations de corruption. Elle a fait valoir qu'elle avait été gravement gênée de différentes manières par la délégation arménienne à l'APCE pendant son travail sur le rapport. En revanche, elle avait bénéficié d'une bonne coopération de la part de l'Azerbaïdjan. Cependant, Mme Marković a souligné que toutes ses activités sur le rapport avaient été planifiées et réalisées en coopération avec le Secrétariat de l'APCE¹²⁹.

(iv) Autres activités de l'APCE

135. Outre les éléments de preuve susmentionnés, plusieurs témoins du Secrétariat de l'APCE ont soulevé la question des réunions privées qui avaient eu lieu entre les rapporteurs et les autorités azerbaïdjanaises, par exemple, selon l'un des témoins, entre M. Agramunt et le Président Aliyev. Une autre réunion privée aurait eu lieu entre le chef de l'Administration présidentielle et MM. Preda et Schennach.

136. À cet égard, le Groupe d'enquête dispose de différents témoignages, montrant que cela s'est également produit pour d'autres pays. Par exemple, Mme Anne Brasseur (Luxembourg), ancienne présidente de l'APCE, a expliqué que le Secrétariat de l'APCE était généralement, mais pas toujours, présent lorsque les parlementaires avaient des discussions avec les responsables nationaux. Elle a elle-même rencontré le président de la Douma seule à seul¹³⁰.

¹²⁶ Consultable sur <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=22429&lang=FR> (dernière consultation le 15 février 2018).

¹²⁷ Voir en outre <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-FR.asp?newsid=5992&lang=1&cat=> (dernière consultation le 15 février 2018).

¹²⁸ Les différents articles de presse sont consultables sur le site <https://www.blic.rs/vesti/republika-srpska/ambasador-bih-u-savetu-evrpe-o-slucaju-nagorno-karabah-bosic-me-stavio-u-neugodan/xzbjeh8> (dernière consultation le 15 février 2018). <https://www.blic.rs/vesti/republika-srpska/slucaj-nagorno-karabah-markoviceva-tuzi-bosica-i-rggica/xpw5tey> (dernière consultation le 15 février 2018). <https://www.blic.rs/vesti/republika-srpska/parlamentarka-bih-u-sredistu-diplomatskog-rata-jermenije-i-azerbejdzana/gmkpgzg> (dernière consultation le 15 février 2018).

¹²⁹ Témoignage écrit de Milica Marković (16 décembre 2017).

¹³⁰ Témoignage oral d'Anne Brasseur (11 octobre 2017).

137. Une fonctionnaire de haut niveau du Secrétariat de l'APCE a déclaré qu'elle avait été exclue des réunions de parlementaires avec les autorités de Monaco, de Russie et d'Azerbaïdjan. En Azerbaïdjan, à l'issue d'une rencontre avec le Président Aliyev, alors que la délégation de l'APCE était sur le point de partir, le Président a demandé aux rapporteurs, et à eux seuls, de rester pour une brève discussion. Une autre fonctionnaire du Secrétariat de l'APCE a déclaré qu'elle n'avait jamais été exclue des réunions en Azerbaïdjan mais avait été exclue de réunions en Russie. Mme Filipović ne considérait pas non plus inhabituel que les rapporteurs rencontrent en privé les autorités¹³¹.

138. En outre, selon un membre de haut niveau du Secrétariat de l'APCE, il y avait à un moment donné plusieurs « amis de l'Azerbaïdjan » au Comité des présidents de l'APCE : M. Agramunt et M. Axel Fischer (Allemagne, PPE), M. Xuclà (ADLE), ainsi que le représentant de la CE (Conservateur). De fait, sur sept membres, il semblait que quatre étaient favorables à l'Azerbaïdjan, ce qui, selon certains, avait créé une impression de contrôle de l'Assemblée et de possible corruption. Il en était allé de même pour le Bureau et les présidents des différentes commissions. En outre, en ce qui concerne le groupe politique nouvellement créé appelé le Groupe des Démocrates libres, le témoin a déclaré qu'il s'agissait d'un groupe composé de nombreux « amis de l'Azerbaïdjan » qui pouvaient désormais agir de concert au sein du Comité des présidents et du Bureau.

(c) Échange de cadeaux et diverses formes d'avantages

(i) Allégation de l'existence de fonds spéciaux pour les cadeaux

139. M. Arif Mammadov a déclaré dans son témoignage devant le Groupe d'enquête¹³² qu'à partir de 2007, l'Azerbaïdjan a commencé à organiser de nombreux événements, comme la conférence sur le dialogue interculturel ou le Forum mondial sur les droits des femmes. Afin de démontrer leur légitimité, les autorités avaient besoin de la participation d'organisations internationales, y compris le Conseil de l'Europe. Ils ont donc invité des membres de l'APCE en Azerbaïdjan à participer à ces événements. Pour les députés de l'APCE et des autres participants, tout avait été payé, des hôtels cinq étoiles aux événements sociaux et aux cadeaux. De nombreux députés ont donc été heureux de se rendre à Bakou et certains d'entre eux avaient même demandé que l'hospitalité soit étendue à leurs amis et à leur famille.

140. Selon M. Mammadov, il y avait une réserve pour dépenses spéciales dans le budget de la Représentation permanente. Même l'Inspection financière n'était pas au fait de ces dépenses qui étaient confidentielles. Il n'avait pas été précisé pour quel genre de lobbying ces fonds pourraient être utilisés. Ce budget était contrôlé par l'ambassadeur et il avait eu besoin de justifier les dépenses. Il y avait aussi une salle pleine de cadeaux, tels que de petits tapis, des écharpes et d'autres souvenirs de l'Azerbaïdjan. En sa qualité d'ambassadeur, M. Mammadov avait souvent apporté des tapis pour des réunions. De petits tapis ont été offerts aux personnes de niveau inférieur, et le tapis était de plus en plus grand en fonction du rang de la personne objet de la visite. À Bakou, l'avion était rempli de cadeaux pour ceux qui avaient rencontré le Président Aliyev. M. Seyidov, chef de la délégation azerbaïdjanaise auprès de l'APCE, distribuait également de menus cadeaux tels que des boîtes de caviar.

¹³¹ Témoignage oral de Dragana Filipović (23 janvier 2018).

¹³² Témoignage oral d'Arif Mammadov (10 octobre 2017).

(ii) Déclarations officielles des cadeaux reçus à l'APCE

141. Selon les éléments de preuve obtenus par le Groupe d'enquête, six déclarations officielles seulement avaient été faites à l'APCE pour la réception de cadeaux par des parlementaires :

- réception d'un foulard Hermès par Mme Brasseur offert par le Président de la Douma d'État russe le 13 novembre 2014 ; valeur estimée 325 EUR ; déclaration faite le 7 janvier 2015 ;
- réception d'une montre-bracelet Piolet par M. Agramunt offerte par le Président du Conseil de la Fédération, Assemblée fédérale de la Fédération de Russie, le 14 septembre 2016 ; valeur estimée environ 200 EUR ; déclaration faite le 14 septembre 2016 ;
- réception d'une bouteille de liqueur arménienne (laissée à l'hôtel), d'une écharpe, d'une boîte de chocolats et d'un collier fait main (argenté) par Mme Maury Pasquier (Suisse) durant la mission d'observation préélectorale en Arménie les 22 et 23 février 2017 ; valeur totale estimée environ 200 EUR ou un peu plus ; déclaration faite le 10 avril 2017 ;
- réception d'une peinture par M. Agramunt, offerte par le Président de la Douma d'État russe le 26 mars 2017 ; valeur estimée inférieure à 200 EUR ; déclaration faite le 23 avril 2017 ;
- réception de deux gobelets en métal par M. Agramunt, offerts par le Président du Parlement azerbaïdjanais le 27 mars 2017; valeur estimée inférieure à 200 EUR ; déclaration faite le 23 avril 2017 ;
- réception d'une pièce en argent par M. Agramunt, offerte par le Président du Conseil du Belarus le 27 mars 2017 ; valeur estimée inférieure à 200 EUR ; déclaration faite le 23 avril 2017.

142. Selon un témoin, d'autres députés n'avaient pas déclaré de cadeaux, probablement parce qu'ils supposaient que ces cadeaux valaient moins de 200 euros. Les vacances et invitations dans des restaurants de prix n'avaient pas été déclarées.

143. Cependant, le Groupe d'enquête a également entendu M. Mariani, lequel a déclaré avoir informé son parlement national de tous les cadeaux qu'il avait reçus. Il avait jugé plus important de déclarer les cadeaux à son parlement qu'aux services compétents de l'APCE, parce qu'il s'était considéré avant tout lié par les règles de son parlement national.

(iii) Exemples de cadeaux reçus à l'APCE

144. Un certain nombre de témoins, à la fois du Secrétariat de l'APCE et des députés, entendus par le Groupe d'enquête, ont déclaré qu'ils avaient reçu divers cadeaux des autorités de l'Azerbaïdjan et d'autres pays. Cela était surtout considéré comme une expression de courtoisie et concernait dans quelques cas seulement des cadeaux d'une valeur particulière. Des témoins du Secrétariat de l'APCE et des députés ont expliqué qu'il n'était pas toujours facile de refuser de tels cadeaux et que lorsque les offres avaient été refusées, cela avait été mal pris par les autorités. Il y avait en particulier un aspect culturel lié à l'offre de cadeaux en Azerbaïdjan et dans le Caucase. En même temps, certains députés ont considéré que même l'offre d'un café était inacceptable et qu'il fallait la déclarer.

145. Par exemple, un membre du Secrétariat de l'APCE a expliqué comment, à une occasion, lorsque Lord Russell-Johnston (Royaume-Uni), ancien président de l'APCE, s'était rendu dans la région du Caucase, l'Arménie, la Géorgie et l'Azerbaïdjan avaient rivalisé de marques d'hospitalité. La visite officielle s'était terminée à Bakou où M. Russell-Johnston avait trouvé sa suite d'hôtel

littéralement remplie de cadeaux. M. Russell-Johnston avait demandé au témoin de faire comprendre diplomatiquement à la délégation azerbaïdjanaise qu'il serait heureux de ne pouvoir en amener qu'un quart à Strasbourg. De telles pratiques s'inscrivaient dans le contexte de la tradition orientale de l'hospitalité.

146. M. Sawicki a expliqué qu'avant l'adhésion de l'Azerbaïdjan au Conseil de l'Europe, il recevait, en tant que Secrétaire Général adjoint, puis Secrétaire Général de l'APCE à l'époque, des petites boîtes de caviar offertes par l'Azerbaïdjan qu'il partageait avec ses collègues pour un petit-déjeuner après les sessions de l'APCE¹³³. Selon M. Sawicki, il était très difficile de refuser de tels cadeaux. M. Andrzej Drzemcewski, fonctionnaire de haut niveau retraité du Secrétariat de l'APCE, a expliqué comment une délégation à laquelle il avait participé avait reçu une fois des boîtes de caviar des autorités azerbaïdjanaises. Il avait partagé son caviar avec ses collègues et en avait informé les autorités azerbaïdjanaises. Il a également estimé qu'il aurait été inapproprié de refuser un tel cadeau¹³⁴. Un agent du Secrétariat de la Commission de Venise a eu une expérience similaire. Une fois en 2003 ou en 2004, il avait reçu 500 grammes de caviar lors d'une mission à Bakou. Selon le témoin, le caviar s'étant finalement abîmé, il l'avait donc jeté.

147. Une agente du Secrétariat de l'APCE a expliqué qu'elle avait vu les autorités azerbaïdjanaises offrir des tapis à des rapporteurs. Cependant, elle ne pensait pas qu'ils étaient de grande valeur. On lui avait aussi offert un tapis qu'elle avait poliment refusé. À cette occasion, elle avait envoyé un courriel à la secrétaire de la délégation azerbaïdjanaise pour lui expliquer pourquoi elle ne pouvait pas accepter le cadeau et avait fait suivre le courriel à ses supérieurs. À une autre occasion, lors d'une visite en Azerbaïdjan, le même témoin s'était vu offrir un stylo. Elle l'avait accepté mais s'étant alors rendu compte qu'il valait peut-être 100 euros, elle avait signalé l'affaire à ses supérieurs. Elle avait alors été informée qu'il n'était pas nécessaire de s'embêter, et avait simplement utilisé le stylo au Secrétariat.

148. Une autre fonctionnaire de haut niveau du Secrétariat de l'APCE a déclaré qu'au cours d'une mission à Bakou en 2014, M. Debono Grech et elle avaient reçu de grands sacs contenant des tapis. Elle avait laissé son tapis à l'hôtel parce qu'elle n'avait pas voulu le prendre ; en fait il était trop lourd et peu attrayant. Elle était sûre qu'il ne valait pas plus de 200 euros. Le même témoin a dit qu'elle avait vu des rapporteurs recevoir des cadeaux de courtoisie, comme une bouteille de cognac arménien ou de vin moldave ou géorgien, ou un stylo. Pour sa part, M. Debono Grech a confirmé avoir reçu un tapis en cadeau¹³⁵.

149. M. Wille a fourni de plus amples informations sur les cadeaux offerts aux députés. Il a déclaré avoir reçu des cadeaux de courtoisie tels qu'un livre et une boîte de caviar¹³⁶. Mme Brasseur a également expliqué qu'il n'avait pas été possible de refuser le cadeau qu'elle avait reçu du président de la Douma russe (paragraphe 141 ci-dessus). Cependant, elle avait immédiatement signalé la réception du cadeau au Secrétariat de l'APCE¹³⁷. M. Seyidov a souligné que récemment, dans le cadre d'une réunion de l'APCE à Copenhague, il avait trouvé des jouets Lego et une bouteille de vin dans sa chambre. Il a souligné que de tels cadeaux pouvaient être interprétés de différentes

¹³³ Témoignage oral de Wojciech Sawicki (5 septembre 2017).

¹³⁴ Témoignage oral d'Andrzej Drzemcewski (11 octobre 2017).

¹³⁵ Témoignage oral de Joseph Debono Grech (13 octobre 2017).

¹³⁶ Témoignage oral de Paul Wille (11 octobre 2017).

¹³⁷ Témoignage oral d'Anne Brasseur (11 octobre 2017).

manières¹³⁸. M. Iwiński a fait valoir que l'ancien président du Parlement azerbaïdjanais avait l'habitude de venir à Strasbourg avec de petites boîtes de caviar et des bouteilles d'alcool¹³⁹.

150. Mme Doris Fiala (Suisse) a déclaré aux médias¹⁴⁰ qu'elle avait reçu une chaîne en or avec des perles et des diamants lors d'une visite de travail officielle en Azerbaïdjan. Elle a déclaré qu'elle l'avait renvoyée à la délégation azerbaïdjanaise auprès de l'APCE¹⁴¹. Dans le même reportage, M. Yves Cruchten (Luxembourg) a également déclaré que lorsqu'il travaillait sur son rapport sur la limitation des activités des ONG en Europe¹⁴², il avait été contacté par des lobbyistes azerbaïdjanaï, qui expliquaient qu'il y avait du bon caviar et des filles en Azerbaïdjan. Cependant, il n'a pas suggéré qu'un cadeau précis lui avait été offert.

151. Certains témoins ont mentionné ce qui semble être la prestation présumée de services de prostituées. Par exemple, M. Dick Marty (Suisse) a déclaré qu'une fois, lors d'une mission officielle à Bakou, vers une heure du matin, quelqu'un avait frappé à la porte de sa chambre d'hôtel. Il avait regardé à travers le judas et vu un plateau avec une bouteille de champagne et deux jeunes femmes à peine habillées. Il n'avait pas ouvert¹⁴³. L'agent du Secrétariat de la Commission de Venise a également déclaré qu'une femme était venue une fois dans sa chambre d'hôtel et lui avait offert ses services, qu'il avait refusés.

152. M. Marty, lors de son audition devant le Groupe d'enquête, a également rappelé avoir reçu une invitation à participer au Forum de Crans Montana en Azerbaïdjan : un billet en classe affaires et une semaine dans un hôtel cinq étoiles. Il avait refusé l'invitation mais il savait qu'une telle invitation avait également été adressée à d'autres personnalités suisses influentes.

153. Dans le même contexte et au vu des allégations formulées dans les rapports des ONG, M. Walter a souligné que la European Azerbaijani Society (TEAS) l'avait invité à plusieurs reprises à des événements tels que des concerts ou des courses de chevaux¹⁴⁴. Il n'avait toutefois jamais accepté aucune de ces invitations, ni ne s'était rendu à aucun événement qu'ils avaient organisé. M. Walter a également expliqué que TEAS avait fourni un soutien à une organisation appelée Conservative Friends of Azerbaijan, dont il n'était pas membre.

154. En ce qui concerne une mission commerciale à Bakou à laquelle il avait participé, M. Walter a déclaré qu'il était vrai qu'il avait accompagné une mission commerciale britannique en Azerbaïdjan en septembre 2011. La mission avait été organisée par la Middle East Association (MEA) au nom de

¹³⁸ Témoignage oral de Samad Seyidov (22 janvier 2018).

¹³⁹ Témoignage oral de Tadeusz Iwiński (13 octobre 2017).

¹⁴⁰ Voir en outre <http://www.ardmediathek.de/tv/Europamagazin/Euoparat-Parlamentarier-im-Dienst-von-Das-Erste/Video?bcastId=342024&documentId=42509558> (dernière consultation le 15 février 2018).

¹⁴¹ Dans sa déclaration écrite destinée au Groupe d'enquête, Mme Fiala a déclaré qu'elle n'avait rien à ajouter à l'interview donnée aux médias.

¹⁴² Rapport (Doc. 13940) : Comment prévenir la restriction inappropriée des activités des ONG en Europe ?, 8 janvier 2016 (consultable sur le site <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=22310&lang=FR>, dernière consultation le 15 février 2018).

¹⁴³ Témoignage oral de Dick Marty (13 octobre 2017).

¹⁴⁴ Un autre politicien britannique impliqué dans les questions relatives à l'Azerbaïdjan, Lord Bruce (paragraphe 229-231 ci-dessous), a reconnu qu'après avoir quitté l'APCE et en sa qualité de parlementaire britannique, il s'était rendu en Azerbaïdjan avec TEAS. Lord Bruce a expliqué dans sa déclaration au Groupe d'enquête que cette visite avait été organisée sous les auspices du groupe parlementaire sur l'Azerbaïdjan regroupant toutes les tendances politiques. Il avait souhaité se rendre en Azerbaïdjan en partie parce que cela faisait déjà longtemps qu'il n'y était pas retourné et que cette visite était une opportunité de renouer les liens. Il avait appris que la visite avait été pour l'essentiel financée par TEAS, au sujet de qui il ne s'était pas vraiment renseigné (témoignage oral de Malcolm Bruce (8 novembre 2017)). Cette visite avait été officiellement déclarée au parlement britannique (voir rapport Freedom Files, p. 8).

UK Trade and Investment, un organisme gouvernemental britannique. M. Walter a fait remarquer que sa femme avait été une cadre supérieure à la MEA et comme elle était de langue maternelle turque et que l'Azerbaïdjan était un pays turcique, le choix s'était naturellement porté sur elle pour diriger la mission. A sa demande, M. Walter avait approché le chef de la délégation azerbaïdjanaise auprès de l'APCE pour voir s'il pourrait faciliter certaines réunions avec des services gouvernementaux à Bakou. C'est ce qui avait été fait. Cependant, le président avait suggéré que si M. Walter lui-même était présent, les délégués auraient des réunions à un niveau plus élevé. Il a donc été décidé par le Directeur de la MEA que M. Walter accompagnerait sa femme en tant que participant à la délégation, ses dépenses étant entièrement couvertes par la MEA.

155. M. Walter a ensuite expliqué qu'il y avait eu une réunion entre le ministre de la Défense à Bakou et les représentants de British Aerospace (BAe) et Thales, qui était le résultat direct de sa présence. La mission avait été entièrement soutenue par l'ambassade britannique à Bakou et visait uniquement à promouvoir les affaires britanniques en Azerbaïdjan. M. Walter avait compris qu'en plus des délégués payant leur participation à la mission, le seul sponsor extérieur était British Midland Airways (BMI), qui fait maintenant partie de British Airways, qui assurait alors un vol quotidien entre Londres et Bakou¹⁴⁵.

156. M. Walter a également catégoriquement nié que TEAS avait soutenu la visite, financièrement ou autrement. Il a fait valoir que, avant la mission, une réunion de briefing avait été organisée à laquelle un représentant de l'ambassade d'Azerbaïdjan et un représentant de TEAS avaient participé. Lui n'y avait pas assisté. De plus, M. Walter ne pensait pas avoir eu de lien direct avec SOCAR pendant la mission commerciale à Bakou. SOCAR avait seulement parrainé une conférence sur l'énergie à laquelle il avait assisté un matin.¹⁴⁶

(d) L'influence d'acteurs extra-institutionnels (lobbyistes) sur les activités de l'APCE concernant l'Azerbaïdjan

157. Le Groupe d'enquête a obtenu des éléments de preuve suggérant que des activités de lobbying au sein de l'APCE ont été menées par des lobbyistes externes en faveur de l'Azerbaïdjan¹⁴⁷. Un tel lobbying concernait en particulier le recours à diverses formes de persuasion envers les parlementaires pour qu'ils agissent en faveur de ce pays.

158. Certaines de ces activités impliquaient des moyens moins directs d'approcher les députés. Par exemple, des lobbyistes azerbaïdjanaïses au sein de l'APCE ont tenté d'obtenir que M. Platvoet rédige un guide sur l'Azerbaïdjan qui aurait été financé par les autorités¹⁴⁸. D'autres actions de lobbying étaient plus directes et évidentes. Par exemple, selon M. Mariani, certains ambassadeurs, notamment d'Azerbaïdjan et d'Arménie, contactaient des parlementaires pour tenter de faire pression sur eux¹⁴⁹. Selon des informations parues dans la presse, un certain nombre de personnalités politiques tchèques, dont certains députés de l'APCE (M. Ondřej Benešik,

¹⁴⁵ Déclaration écrite de Robert Walter du 6 novembre 2017.

¹⁴⁶ Témoignage oral de Robert Walter (7 novembre 2017).

¹⁴⁷ Des témoins, du Secrétariat de l'APCE comme parlementaires, ont également déclaré qu'en général, le lobbying est très courant à l'APCE. Certains y voient un moyen nécessaire pour transmettre aux parlementaires les informations dont ceux-ci ont besoin.

¹⁴⁸ Témoignage oral de Leo Platvoet (13 octobre 2017).

¹⁴⁹ Témoignage oral de Thierry Mariani (22 janvier 2017).

Mme Soňa Marková et M. Rom Kostřica), ont également mené un lobbying actif pour l'Azerbaïdjan¹⁵⁰.

159. Le Groupe d'enquête a obtenu des preuves d'activités de lobbying organisées, auxquelles un certain nombre d'anciens membres de l'APCE ont participé en assistant à la plénière de l'APCE et à d'autres réunions en tant que lobbyistes en faveur de l'Azerbaïdjan. Sont en particulier concernées les personnes suivantes :

(i) *M. Eduard Lintner*

160. M. Lintner a été parlementaire à l'APCE (PPE) pour l'Allemagne entre 1999 et 2010. Il a également été président de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme et de la commission de suivi.¹⁵¹ Selon les informations disponibles sur la liste des membres honoraires de l'APCE d'octobre 2017,¹⁵² M. Lintner est membre honoraire depuis janvier 2010.

161. Selon certains témoins du Secrétariat de l'APCE, du temps même où était parlementaire à l'APCE, M. Lintner a toujours été très favorable à l'Azerbaïdjan. Il s'est très souvent rendu en Azerbaïdjan, soit en tant que parlementaire de l'APCE, soit indépendamment de l'APCE. Lorsque les services compétents de la commission du Règlement de l'APCE ont essayé d'obtenir des informations du Parlement allemand sur les visites de M. Lintner en Azerbaïdjan, il leur a été répondu que les parlementaires sont libres de voyager où ils l'entendent. Selon les dires de M. Seyidov, M. Lintner était objectif¹⁵³.

162. Des parlementaires de l'APCE voyaient également en M. Lintner un membre éminent d'un réseau de soutien à l'Azerbaïdjan¹⁵⁴. Il était cependant toujours très prudent à cet égard¹⁵⁵. Par exemple, il a été l'un de ceux qui se sont prononcés en faveur de l'élection de M. Debono Grech en tant que co-rapporteur sur l'Azerbaïdjan au sein de la commission de suivi, ce qui a été considéré comme une initiative du lobby azerbaïdjanais de l'APCE pour nommer un rapporteur favorable (paragraphes 45- 46 ci-dessus). M. Lintner a également édité un livre préparé par M. Suleymanov sur l'adhésion de l'Azerbaïdjan au CdE, ouvrage qui a été publié en 2011¹⁵⁶.

163. M. Lintner est à la tête de la GEFDAB, qui aurait été créée en 2009 alors que M. Lintner était toujours en fonction à l'APCE¹⁵⁷. L'organisation est bien connue pour avoir observé les élections présidentielles en Azerbaïdjan en 2013. En outre, M. Lintner a une société dénommée Line M Trade enregistrée en Allemagne¹⁵⁸, qui a effectué des paiements à Mme Strenz (paragraphes 432-436 ci-dessous).

¹⁵⁰ Voir en outre <http://praguemonitor.com/2017/09/18/mfd-czechs-implicated-azeri-money-laundering> (dernière consultation le 15 février 2018).

¹⁵¹ On trouvera des informations complémentaires sur le dossier concernant les activités de M. Lintner en sa qualité de membre de l'APCE sur le site <http://assembly.coe.int/nw/xml/AssemblyList/MP-Details-FR.asp?MemberID=4161> (dernière consultation le 15 février 2018).

¹⁵² Informations communiquées par le Secrétariat de l'APCE sur demande du Groupe d'enquête.

¹⁵³ Témoignage oral de M. Samad Seyidov (22 janvier 2018).

¹⁵⁴ Témoignage oral de Mme Lisa Christoffersen (10 octobre 2017) ; témoignage oral de Dick Marty (13 octobre 2017) ; témoignage oral d'Andres Herkel (23 octobre 2017).

¹⁵⁵ Témoignage oral d'Andres Herkel (23 octobre 2017).

¹⁵⁶ Voir en outre <http://en.apa.az/azerbaijani-news/social-news/azerbaijan-10-years-member-of-the-council-of-europe-published.html> (dernière consultation le 15 février 2018).

¹⁵⁷ Voir en outre <http://www.spiegel.de/international/world/a-dictator-s-dream-azerbaijan-seeks-to-burnish-image-ahead-of-eurovision-a-806769.html> (dernière consultation le 15 février 2018).

¹⁵⁸ Informations provenant du Registre de commerce allemand, diffusées par le *Süddeutsche Zeitung* (19 septembre 2017).

164. Selon les révélations sur les paiements effectués par l'Azerbaïdjan à diverses personnes et organisations en Europe, entre 2012 et 2014, M. Lintner a reçu 819 500 EUR de l'Azerbaïdjan, par le biais des sociétés britanniques Polux Management, Metastar Invest et Hilux Services. M. Lintner aurait expliqué que l'argent provenait de l'Association pour le développement de la société civile en Azerbaïdjan (ACSDA), une ONG basée à Bakou dirigée par M. Suleymanov, et qu'elle avait été utilisée pour les dépenses quotidiennes de son organisation¹⁵⁹.

165. Le Groupe d'enquête a obtenu par lui-même du dossier pénal italien contre M. Volonté des relevés bancaires montrant que M. Lintner a reçu en lien avec l'Azerbaïdjan¹⁶⁰ 799 500 EUR sur ses comptes personnels des sociétés suivantes: Hilux Services 512 500 EUR (12 versements) ; Jetfield Networks 41 000 EUR (un versement) ; et Metastar Invest EUR 246 000 (six versements).

166. M. Lintner a été vu très souvent dans le bâtiment de l'APCE (Palais de l'Europe) après avoir quitté sa fonction au sein de l'APCE et était connu comme un lobbyiste en faveur de l'Azerbaïdjan¹⁶¹. Selon des témoins du Secrétariat de l'APCE, il était très ouvert sur son activité et il a même reconnu devant un membre du Secrétariat de l'APCE qu'il travaillait comme lobbyiste pour l'Azerbaïdjan. M. Seyidov, dans sa déclaration au Groupe d'enquête, a déclaré qu'il rencontrait M. Lintner à l'APCE, mais qu'il ne savait pas si M. Lintner était lobbyiste.¹⁶²

167. Les informations mises à la disposition du Groupe d'enquête sur les entrées des anciens parlementaires de l'APCE dans les locaux de cette dernière montrent qu'en 2015, M. Lintner a utilisé son badge de membre honoraire à quinze reprises pour entrer dans le bâtiment de l'APCE¹⁶³.

(ii) M. Stef Goris

168. M. Goris a été parlementaire à l'APCE pour la Belgique entre 1999 et 2007¹⁶⁴. Selon les informations disponibles sur la liste des membres honoraires de l'APCE d'octobre 2017, M. Goris est membre honoraire depuis octobre 2007.

169. Selon un certain nombre de témoins du Secrétariat de l'APCE, des parlementaires et d'autres personnes entendues par le Groupe d'enquête, M. Goris a joué un rôle clé dans le système azerbaïdjanais de lobbying au sein de l'APCE¹⁶⁵. M. Seyidov a déclaré qu'il avait vu M. Goris mais qu'il ne pouvait pas dire s'il avait fait du lobbying car M. Seyidov ne s'en souciait pas¹⁶⁶.

170. Selon des témoins, M. Goris était très souvent vu dans le bâtiment de l'APCE et ailleurs lors d'événements liés à l'APCE lorsque des questions concernant l'Azerbaïdjan étaient discutées. Il était

¹⁵⁹ Voir en outre le communiqué de l'OCCRP (anglais uniquement) <https://www.occrp.org/en/azerbaijanilaundromat/profiles/eduard-lintner> (dernière consultation le 15 février 2018).

¹⁶⁰ Voir en outre (anglais uniquement) <https://www.occrp.org/en/azerbaijanilaundromat/the-origin-of-the-money> (dernière consultation le 15 février 2018).

¹⁶¹ Témoignage oral de Dick Marty (13 octobre 2017) ; témoignage oral d'Axel Fischer (22 janvier 2018) ; témoignage oral par le Secrétariat de l'APCE.

¹⁶² Témoignage oral de Samad Seyidov (22 janvier 2018).

¹⁶³ Entrées les 27 janvier, 20 avril et 28 septembre 2015.

¹⁶⁴ Plus d'informations sur le parcours de M. Goris au sein de l'APCE sont consultables sur le site <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/AssemblyList/MP-Details-FR.asp?MemberID=4283> (dernière consultation le 15 février 2018).

¹⁶⁵ Témoignage oral de Wojciech Sawicki (5 septembre 2017) ; témoignage oral d'Arif Mammadov (10 octobre 2017) ; témoignage oral de Paul Wille (11 octobre 2017) ; témoignage oral de Michael McNamara (11 octobre 2017) ; témoignage oral de Dick Marty (13 octobre 2017) ; témoignage oral de Robert Walter (7 novembre 2017).

¹⁶⁶ Témoignage oral de Samad Seyidov (22 janvier 2018).

très souvent accompagné de sa femme¹⁶⁷. Par exemple, il a rendu visite à M. Agramunt à Madrid le jour où la création du Groupe d'enquête a été discutée¹⁶⁸. Il a également été vu avec toute la délégation espagnole à l'hôtel Sofitel de Strasbourg¹⁶⁹. À une autre occasion, selon un membre du Secrétariat de l'APCE, il avait été vu par des journalistes de la *Süddeutsche Zeitung* en soirée avec M. Agramunt, M. Xuclà et M. Fischer. Pour sa part, M. Fischer¹⁷⁰ n'a pas souvenir de cette réunion et a déclaré qu'il ne connaissait M. Goris que par rapport aux activités de l'Union de l'Europe occidentale (UEO)¹⁷¹. M. Xuclà a également déclaré qu'il rencontrait M. Goris dans le cadre des activités de l'UEO et qu'il le voyait au restaurant de l'APCE¹⁷².

171. Selon le témoignage de M. McNamara, M. Goris a essayé de faire pression sur lui dans les locaux de l'APCE en faveur de l'Azerbaïdjan, et a très activement manœuvré pour obtenir le rejet du rapport Strässer sur la question des prisonniers politiques en Azerbaïdjan (paragraphe 257 et 272 ci-dessous). Les informations disponibles sur les entrées des anciens parlementaires de l'APCE au bâtiment de l'APCE montrent que, entre 2015 et 2017, M. Goris a utilisé son badge de membre honoraire 86 fois pour entrer dans le bâtiment de l'APCE¹⁷³.

172. Le Groupe d'enquête a également entendu des témoignages indiquant que M. Goris avait contribué à la préparation d'une déclaration des co-rapporteurs sur l'Azerbaïdjan, M. Conde et M. Iwiński, concernant les événements des élections législatives controversées de 2015 en Azerbaïdjan. En particulier, le Secrétariat avait trouvé dans l'une des salles de réunion de la commission où M. Iwiński avait assisté à une réunion une copie d'un courrier électronique adressé par M. Goris à M. Iwiński contenant une déclaration préalable que M. Iwiński et M. Conde allaient envoyer au Bureau deux jours plus tard, ce qui laisse à penser que la lettre avait été préparée par M. Goris¹⁷⁴. En outre, les révélations du dossier pénal italien contre M. Volontè montrent que M. Goris a eu sur les rapports confidentiels Strässer sur la question des prisonniers politiques un échange avec M. Mammadov et M. Suleymanov et que son courriel a été transmis plus tard par M. Mammadov à M. Volontè pour information. En outre, les courriels électroniques révèlent qu'il a travaillé pour M. Mammadov en préparant divers autres documents pour lui, notamment une lettre que M. Agramunt était censé envoyer dans le cadre de sa candidature à la présidence du PPE à l'APCE (paragraphe 279-280 ci-dessous).

173. Pour sa part, M. Goris a nié avoir fait du lobbying en faveur de l'Azerbaïdjan, déclarant que la notion de lobbying n'était pas claire pour lui. Il a expliqué au Groupe d'enquête qu'il avait l'habitude de venir dans les locaux de l'APCE principalement parce qu'il venait à Strasbourg pour des

¹⁶⁷ Témoignage oral d'Arif Mammadov (10 octobre 2017).

¹⁶⁸ Témoignage oral de Wojciech Sawicki (5 septembre 2017). M. Goris, dans son témoignage oral, a expliqué qu'il connaissait M. Agramunt et qu'il avait de bonnes relations avec lui étant donné qu'ils partageaient les mêmes points de vue et idées. Il a accepté qu'il ait été possible qu'il ait rencontré M. Agramunt à Madrid.

¹⁶⁹ Témoignage oral d'Anne Brasseur (11 octobre 2017).

¹⁷⁰ Témoignage oral d'Axel Fischer (22 janvier 2018).

¹⁷¹ L'Union de l'Europe occidentale était une organisation internationale et une alliance militaire précédant les formes actuelles d'intégration européenne sur le plan politique et de la sécurité. Elle a formellement cessé d'exister le 30 juin 2011.

¹⁷² Témoignage oral de Jordi Xuclà (12 décembre 2017).

¹⁷³ Entrées les 26 janvier, 20 avril, 22-25 juin et 28-29 septembre 2015 ; 25-28 janvier, 18-20 avril, 20-21 juin et 10-13 octobre 2016 ; 25 janvier et 25 avril 2017.

¹⁷⁴ Témoignage oral de Wojciech Sawicki (5 septembre 2017). Le Groupe d'enquête a reçu copie de ce courriel, qui contient une déclaration signée par M. Conde et préparée par lui-même et au nom de M. Iwiński. Ce courriel a été envoyé à M. Iwiński à partir d'une adresse de compte de messagerie électronique commençant par "stef.goris ..." le 25 septembre 2015. Cette même adresse a été utilisée pour la communication de M. Goris avec le Groupe d'enquête via la boîte mail officielle de ce dernier.

réunions de l'Assemblée de l'ex-Union européenne occidentale (AUEO). En particulier, de nombreux parlementaires de l'APCE travaillaient activement à l'AUEO et se réunissaient donc pendant la session de l'APCE, dont M. Agramunt avec lequel M. Goris avait de bonnes relations car ils avaient des points de vue communs sur certaines questions politiques. Les rencontres à l'APCE étaient de simples rencontres sociales où la politique était un sujet de discussion. Selon M. Goris, il ne s'intéressait pas particulièrement à l'Azerbaïdjan, même s'il apportait un soutien moral au Gouvernement azerbaïdjanais qui luttait contre l'extrémisme et garantissait la stabilité et la sécurité dans la région. Selon M. Goris, George Soros, des membres du Secrétariat de l'APCE et d'autres faisaient du lobbying auprès de l'APCE contre l'Azerbaïdjan. M. Goris a également nié avoir reçu de l'argent de l'Azerbaïdjan¹⁷⁵.

174. Dans une déclaration écrite adressée au Groupe d'enquête le 9 février 2018 en complément à son témoignage oral, M. Goris a soutenu qu'il y avait six formes principales de lobbying au sein de l'APCE : les événements parallèles ; recruter des signatures et / ou des votes¹⁷⁶ ; influencer le secrétaire-auteur du projet de rapport ; faire du lobbying dans la presse et les médias sociaux¹⁷⁷ ; faire du lobbying abusif ou illégal¹⁷⁸ ; et avoir des contacts sociaux lors d'un déjeuner. Il a affirmé n'avoir participé à aucune de ces activités.

175. Outre les activités susmentionnées, M. Goris a participé activement aux missions d'observation des élections en Azerbaïdjan par l'intermédiaire d'une ONG établie en Belgique, appelée European Academy of Election Observation (EAEO).

176. L'EAEO a été créée en septembre 2010 par M. Goris et M. Destexhe, ancien rapporteur sur l'Azerbaïdjan à la commission des questions juridiques et des droits de l'homme (paragraphe 113-124 ci-dessus). Elle a été enregistrée en tant qu'organisation spécialisée dans l'observation des élections¹⁷⁹. L'EAEO a travaillé activement sur l'observation des élections en Azerbaïdjan, impliquant un certain nombre de parlementaires actifs et anciens de l'APCE en tant qu'observateurs, tels que M. Mariani et M. Iwiński¹⁸⁰. Les activités de l'EAEO à cet égard sont

¹⁷⁵ Témoignage oral de Stef Goris (23 janvier 2018).

¹⁷⁶ Dans ce contexte, M. Goris a fait valoir que M. Pieter Omtzigt était l'un des militants les plus en vue pro-arméniens et anti-azerbaïdjanais. Il a également communiqué un article de presse sur le crash de l'avion de Malaysian Airlines en Ukraine et M. Omtzigt. Le Groupe d'enquête ne voit cependant pas de lien entre cet article de presse et la question qu'il lui a été demandé d'examiner.

¹⁷⁷ A cet égard, M. Goris a fourni une copie d'un courriel qui aurait été envoyé par M. Strässer à ses collègues du SPD au Parlement allemand en mars 2011 soulignant son soutien à une pétition relative à l'Azerbaïdjan préparée par sa collègue Mme Viola von Cramon. La nature et l'essence de la pétition ne ressortent pas clairement du courriel même. M. Goris indique dans sa déclaration que la pétition était "contre les autorités de l'Azerbaïdjan". Le Groupe d'enquête ne peut pas confirmer ce point et ne peut donc donner de sens particulier à des informations aussi lacunaires.

¹⁷⁸ A cet égard, M. Goris a communiqué une photo qui aurait été prise dans les locaux de l'APCE le 24 janvier 2018 montrant des militants des droits de l'homme azerbaïdjanais rencontrant un membre du Secrétariat de l'APCE. Pour sa part, le Groupe d'enquête n'est pas en mesure de confirmer que la déclaration concernant l'identité des personnes est correcte.

¹⁷⁹ Témoignage oral d'Alain Destexhe (6 novembre 2017) ; témoignage oral de Stef Goris (23 janvier 2018), dont les documents sur le fonctionnement de l'EAEO fournis par M. Goris lros de son audition par le Groupe d'enquête ; registre informatique des associations <https://www.companytracker.be/nl/biz/european-academy-élections-observation> (dernière consultation le 15 février 2018).

¹⁸⁰ Témoignage oral de Thierry Mariani (22 janvier 2018) et témoignage oral de Tadeusz Iwiński (13 octobre 2017). L'un et l'autre ont observé pour l'EAEO le référendum constitutionnel organisé en Azerbaïdjan en septembre 2016. A cette époque, M. Mariani était encore membre de l'APCE; M. Iwiński avait quitté l'APCE en janvier de cette même année.

résumées ci-dessous dans la partie concernant la question des missions d'observation des élections de l'APCE dans ce pays (paragraphe 375-377 ci-dessous).

177. Il a été allégué que l'EAE0 était liée à « Eurasie : les nouveaux horizons » (France), à la Société pour la protection de l'État de droit / Vereniging voor de Bescherming van de Rechtsstaat (Belgique) et à Valores Democráticos (Espagne)¹⁸¹. M. Goris a expliqué qu'Eurasie : les nouveaux horizons était une organisation dirigée par M. Mariani, qui avait accepté de faire de son organisation un partenaire privilégié de l'EAE0¹⁸². M. Mariani a nié l'existence d'un quelconque lien structurel entre les deux organisations. Il a expliqué qu'Eurasie : les nouveaux horizons n'existait plus. Il a également déclaré qu'elle n'avait jamais eu de compte bancaire et jamais reçu de financement¹⁸³. La Société pour la protection de l'État de droit / Vereniging voor de Bescherming van de Rechtsstaat¹⁸⁴ était une organisation créée par M. Goris et M. Destexhe en Belgique, et Valores Democráticos une organisation établie pour l'observation des élections dans les pays hispanophones. Selon M. Goris, il n'y a jamais vraiment eu de coopération entre l'EAE0 et Valores Democráticos¹⁸⁵.

178. Selon les informations disponibles publiquement, M. Goris et M. Destexhe étaient chargés d'assurer le fonctionnement de l'EAE0. À cet égard, il existe des informations contradictoires sur les dates exactes de l'implication de M. Destexhe dans le travail de l'EAE0. Ainsi, selon un document sur le fonctionnement de l'EAE0, la fonction de M. Destexhe en tant qu'administrateur de l'EAE0 a été prolongée en juillet 2015 pour une durée de cinq ans. Cependant, une rectification a été apportée à ce document en juin 2017 selon lequel c'était M. Goris et son épouse qui avaient été nommés administrateurs en 2015. En même temps, le siège de l'EAE0 est resté à l'adresse de M. Destexhe jusqu'en septembre 2016, et ce dernier a co-signé un rapport financier au nom de l'EAE0 en décembre 2015¹⁸⁶.

179. Lors de son audition par le Groupe d'enquête, M. Destexhe a déclaré qu'il n'avait jamais rien fait pour l'EAE0 en termes d'observation des élections. Il avait accepté de siéger au conseil de direction en 2010 parce que M. Goris était un ami et qu'il avait trouvé l'idée intéressante. De plus, il n'avait jamais joué de rôle opérationnel dans l'EAE0 et tout avait été fait par M. Goris. M. Destexhe a nié avoir jamais vu demander des comptes de l'EAE0. Il avait fait confiance à M. Goris à ce sujet¹⁸⁷. Pour sa part, M. Goris a soutenu que la seule chose que M. Destexhe avait faite pour l'EAE0 était d'accepter d'être l'un des co-fondateurs. L'EAE0 avait eu un siège enregistré à l'adresse de M. Destexhe mais c'était simplement pour avoir une adresse à Bruxelles. Selon M. Goris, il aurait par la suite simplement oublié de supprimer l'adresse de M. Destexhe du site Internet de l'EAE0, mais cela ne signifiait pas que M. Destexhe avait été impliqué dans le fonctionnement de l'EAE0. Il en allait de même, selon M. Goris, pour la présentation des états financiers. Pour cela, il avait simplement besoin de la signature de M. Destexhe, mais il (M. Goris) était le seul à avoir administré l'EAE0¹⁸⁸.

¹⁸¹ Voir l'analyse de Freedom Files dans son rapport (p. 86). Le site web de l'EAE0 n'est plus actif.

¹⁸² Témoignage oral de Stef Goris (23 janvier 2018).

¹⁸³ Témoignage oral de Thierry Mariani (22 janvier 2018).

¹⁸⁴ Voir le registre informatisé des associations https://www.companytracker.be/nl/biz/vereniging-voor-de-bescherming-van-de-rechtsstaat#_blank (dernière consultation le 15 février 2018).

¹⁸⁵ Témoignage oral de Stef Goris (23 janvier 2018).

¹⁸⁶ Pour d'autres informations, consulter le site <http://www.levif.be/actualite/belgique/alain-destexhe-vraie-fausse-demission/article-normal-721559.html> (dernière consultation le 15 février 2018).

¹⁸⁷ Témoignage oral d'Alain Destexhe (6 novembre 2017).

¹⁸⁸ Témoignage oral de Stef Goris (23 janvier 2018).

180. La question du financement de l'EAEO n'est toujours pas éclaircie. Selon les médias, M. Goris a admis que, dans le cadre d'une mission d'observation des élections en Azerbaïdjan, les frais de voyage, les frais d'hôtel et de restauration avaient été payés par l'organisation de M. Lintner (paragraphe 163-164 ci-dessus)¹⁸⁹. M. Destexhe a déclaré qu'il ne savait pas d'où provenait l'argent pour le financement de l'EAEO. Il ne connaissait pas M. Lintner, bien qu'il ne puisse pas exclure qu'à un moment donné ils aient été ensemble à une réunion à Bakou. M. Destexhe a également nié avoir jamais vu ou demandé à voir les comptes de l'EAEO¹⁹⁰.

181. Auditionné par le Groupe d'enquête, M. Goris a admis que dans une mission d'observation électorale, l'EAEO avait collaboré avec l'organisation de M. Lintner et que, à cette occasion, cette organisation avait payé les dépenses locales de l'EAEO. D'autre part, M. Goris a présenté un extrait d'un rapport comptable qu'il avait commandité concernant le financement de son organisation qui, sur la base des informations communiquées, n'avait pas constaté que l'EAEO avait reçu des fonds de l'Azerbaïdjan ou du GEFDAB. M. Goris n'a pas souhaité divulguer d'autres détails à cet égard, déclarant que le financement de l'EAEO était une question politique sensible. Il a également déclaré qu'une enquête pénale était en cours en Belgique à l'encontre de M. Destexhe sur le financement de l'EAEO¹⁹¹.

(iii) M. Jaakko Laakso

182. M. Jaakko Laakso a été parlementaire à l'APCE (UEL) pour la Finlande entre 1991 et 2003 (membre titulaire) et 2007 et 2011 (membre suppléant)¹⁹². Selon les informations disponibles sur la liste des membres honoraires de l'APCE d'octobre 2017, M. Laakso est membre honoraire depuis juin 2013.

183. Des témoins du Secrétariat de l'APCE entendus par le Groupe d'enquête ont déclaré que M. Laakso avait été favorable à l'Azerbaïdjan alors qu'il était encore membre de l'APCE. Selon les membres du Secrétariat et parlementaires de l'APCE, après avoir quitté l'APCE, M. Laakso a souvent été vu dans le bâtiment de l'APCE faisant du lobbying en faveur de l'Azerbaïdjan¹⁹³.

184. En outre, selon Mme Christoffersen, au moment où elle s'est présentée comme candidate au poste de rapporteur sur l'Azerbaïdjan au sein de la commission de suivi (paragraphe 102 ci-dessus), M. Laakso l'a appelée et lui a dit avoir reçu un appel téléphonique d'un membre de l'armée estonienne déclarant qu'elle ne devrait pas être élue en tant que rapporteur pour l'Azerbaïdjan¹⁹⁴.

185. M. Göran Lindblad, ancien parlementaire de l'APCE et lobbyiste pour l'Azerbaïdjan (paragraphe 194-203 ci-dessous), a déclaré qu'à une occasion où ils avaient tous deux été

¹⁸⁹ Dossier de presse consultable sur le site <http://www.lesoir.be/113645/article/2017-09-12/une-asbl-fondee-par-alain-destexhe-et-stef-goris-financee-par-lazerbaïdjan> (dernière consultation le 15 février 2018).

¹⁹⁰ Témoignage oral d'Alain Destexhe (6 novembre 2017).

¹⁹¹ Témoignage oral de Stef Goris (23 janvier 2018). Voir aussi https://www.rtb.be/info/belgique/detail_une-information-judiciaire-ouverte-a-l-encontre-d-alain-destexhe?id=9776192 (dernière consultation le 15 février 2018).

¹⁹² Pour de plus amples informations sur le dossier relatif à la qualité de membre de l'APCE de M. Laakso, voir le site <http://assembly.coe.int/nw/xml/AssemblyList/MP-Details-FR.asp?MemberID=2960> (dernière consultation le 15 février 2018).

¹⁹³ Témoignage oral de Lisa Christoffersen (10 octobre 2017); témoignage oral de Robert Walter (7 novembre 2017).

¹⁹⁴ Témoignage oral de Lisa Christoffersen (10 octobre 2017).

lobbyistes, il avait rencontré M. Laakso pour déjeuner. A cette occasion M. Laakso avait admis devant M. Lindblad qu'il avait été payé par les Azerbaïdjanais¹⁹⁵.

186. Les informations obtenues auprès des services concernés du CdE montrent que M. Laakso a utilisé son badge de membre honoraire de l'APCE 79 fois entre 2015 et 2016 pour entrer dans les locaux de l'APCE¹⁹⁶.

(iv) Mme Karin S. Woldseth

187. Mme Woldseth a été parlementaire à l'APCE pour la Norvège, entre 2005 et 2009, en tant que suppléante puis jusqu'en 2013 en tant que titulaire¹⁹⁷. Mme Woldseth a également été présidente de la délégation norvégienne auprès de l'APCE. Selon les informations disponibles sur la liste des membres honoraires de l'APCE d'octobre 2017, Mme Woldseth est membre honoraire depuis janvier 2014.

188. Mme Woldseth était généralement considérée comme associée à un réseau de personnes qui travaillaient au sein de l'APCE en faveur de l'Azerbaïdjan. Ce réseau comprenait également, par exemple, M. Laakso, de Finlande (paragraphe 182-186 ci-dessus)¹⁹⁸.

189. Les témoins entendus par le Groupe d'enquête ont déclaré que Mme Woldseth faisait du lobbying au sein de l'APCE¹⁹⁹. Selon les témoins, elle travaillait non seulement en faveur de l'Azerbaïdjan, mais aussi sur d'autres questions, y compris des sujets en faveur de l'Arménie²⁰⁰. Cependant, elle restait extrêmement discrète sur ces activités²⁰¹. M. Seyidov a estimé que Mme Woldseth était objective et positive à l'égard de l'Azerbaïdjan. Il l'avait parfois rencontrée dans les locaux de l'APCE mais ne savait pas si elle y avait fait du lobbying²⁰².

190. Les informations disponibles sur les entrées des anciens parlementaires de l'APCE au bâtiment de l'APCE montrent qu'entre 2015 et 2017, Mme Woldseth a utilisé son badge de membre honoraire 90 fois pour entrer dans le bâtiment de l'APCE²⁰³.

191. Dans sa déclaration écrite au Groupe d'enquête²⁰⁴, Mme Woldseth a souligné qu'en tant que parlementaire de l'APCE, elle ne s'était jamais rendue en Azerbaïdjan et n'avait aucun lien avec ce pays. En ce qui concerne ses fréquentes visites à l'Assemblée, elle a déclaré qu'en 2014, elle s'était rendue à l'Assemblée à quatre reprises: une fois pour recevoir une médaille pour son travail ; deux fois pour faire campagne pour l'élection de M. Jagland à la fonction de Secrétaire Général du Conseil de l'Europe (mission pour laquelle elle avait été payée par le gouvernement norvégien), et

¹⁹⁵ Témoignage oral de Göran Lindblad (12 décembre 2017).

¹⁹⁶ Entrées les 26-29 janvier, 20-22 avril et 22-24 juin 2015 ; 25-27 janvier et 18-20 avril 2016.

¹⁹⁷ Pour de plus amples informations sur le dossier relatif à la qualité de membre de l'APCE de Mme Woldseth, voir le site <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/AssemblyList/MP-Details-FR.asp?MemberID=5638> (dernière consultation le 15 février 2018).

¹⁹⁸ Témoignage oral de Robert Walter (7 novembre 2017).

¹⁹⁹ Témoignage oral de Lisa Christoffersen (10 octobre 2017) ; témoignage oral d'Ingjerd Schou (12 octobre 2017).

²⁰⁰ Un membre du Secrétariat de l'APCE travaillant sur le dossier a rapporté l'étrange comportement de Mme Woldseth en tant que chef d'une mission d'observations des élections de l'APCE pour les élections présidentielles de 2013 en Arménie. Il ressort des circonstances qu'elle aurait pu être influencée par les représentants arméniens pour atténuer les critiques du rapport initial établi par le Secrétariat.

²⁰¹ Témoignage oral d'Ingjerd Schou (12 octobre 2017).

²⁰² Témoignage oral de Samad Seyidov (22 janvier 2018).

²⁰³ Entrées les 26-29 janvier, 20-22 avril, 22-24 juin et 28-29 septembre 2015 ; 25-26 janvier, 20-21 juin et 10-11 octobre 2016 ; 24 janvier 2017.

²⁰⁴ Réception le 10 janvier 2018.

une fois pour rencontrer quelques ONG sans autres précisions. Selon la déclaration de Mme Woldseth, elle est venue deux fois au bâtiment de l'APCE en 2015 et deux fois en 2016. Elle est tombée malade et n'est retournée dans les locaux de l'APCE qu'en janvier 2017 pour « fermer boutique et prévenir [ses clients] ».

192. Mme Woldseth a également soutenu qu'elle entendait que ses missions restent confidentielles, car cela faisait partie des accords qu'elle avait conclus avec les parties concernées. Cependant, elle avait révélé son activité à ceux qu'elle rencontrait. Elle a également fait valoir que son travail portait sur des questions telles que la maltraitance des enfants, la fourniture de médicaments aux enfants, la discrimination envers les personnes âgées et la situation des droits de l'homme dans différents pays.

193. Enfin, Mme Woldseth a souligné qu'après avoir été « entraînée dans cette enquête », elle ne remettrait plus jamais les pieds à l'APCE.

(v) *M. Göran Lindblad*

194. M. Lindblad est un ancien parlementaire de l'APCE pour la Suède qui a servi dans la période entre le 26 janvier 2004 et le 22 janvier 2007 en tant que suppléant puis jusqu'au 12 novembre 2010 en tant que titulaire²⁰⁵. Selon les informations disponibles sur la liste des membres honoraires de l'APCE d'octobre 2017, M. Lindblad est membre honoraire depuis janvier 2011.

195. M. Lindblad a été mentionné par plusieurs témoins comme un lobbyiste patent pour l'Azerbaïdjan à l'APCE²⁰⁶. Auditionné par le Groupe d'enquête, M. Lindblad a reconnu qu'après son départ de l'APCE, il avait travaillé comme lobbyiste pour la European Azerbaijani Society (TEAS). Il a également fourni les documents pertinents attestant des conditions de son recrutement en tant que lobbyiste²⁰⁷.

196. Le Groupe d'enquête note que, selon les informations officielles accessibles au public,²⁰⁸ TEAS est une organisation basée à Londres, créée pour promouvoir les intérêts azerbaïdjanais en Europe par l'organisation d'événements²⁰⁹. Par exemple, M. Mariani a reconnu avoir participé à certains séminaires organisés par TEAS²¹⁰. TEAS a des antennes dans d'autres pays européens²¹¹. Son directeur est M. Tale Heydarov, fils de M. Kamaladdin Heydarov.²¹² Les ONG qui ont établi les rapports sur l'Azerbaïdjan ont considéré que TEAS était la partie «propre» du mécanisme de

²⁰⁵ Pour de plus amples informations sur le dossier relatif à la qualité de membre de l'APCE de M. Lindblad, voir le site <http://assembly.coe.int/nw/xml/AssemblyList/MP-Details-FR.asp?MemberID=5264> (dernière consultation le 15 février 2018).

²⁰⁶ Témoignage oral de Lise Christoffersen (10 octobre 2017) ; témoignage oral d'Andres Herkel (23 octobre 2017) ; et témoignage oral par les membres du Secrétariat de l'APCE.

²⁰⁷ Témoignage oral de Göran Lindblad (12 décembre 2017), et autres documents communiqués au Groupe d'enquête après l'audition.

²⁰⁸ Informations supplémentaires sur TEAS sur le site <http://teas.eu/> (dernière consultation le 15 février 2018).

²⁰⁹ Voir en outre pour un problème national au Royaume-Uni à cet égard <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/wikileaks/8299344/WikiLeaks-William-Harry-and-the-Abramovich-of-Azerbaijan.html> (dernière consultation le 15 février 2018).

²¹⁰ Témoignage oral de Thierry Mariani (22 janvier 2018).

²¹¹ Voir <https://lobbyfacts.eu/representative/79cf5f9b402e4201bce34b76ad2893c1/the-european-azerbaijan-society-brussels-office> (dernière consultation le 15 février 2018).

²¹² Témoignage oral de Göran Lindblad (12 décembre 2017).

lobbying azerbaïdjanais (paragraphe 42 ci-dessus). Selon M. Walter, il était clair que TEAS, comme d'autres organisations²¹³, était soutenue par de l'argent venant de Bakou²¹⁴.

197. M. Lindblad a expliqué qu'après avoir quitté l'APCE en 2010, il avait été contacté par TEAS pour travailler pour eux en tant que lobbyiste. Il avait été recruté pour le compte de TEAS par Mme Eliza Pieter, qui avait travaillé comme secrétaire à la commission des questions politiques et de la démocratie de l'APCE. M. Lindblad a estimé qu'elle l'avait recruté parce qu'elle savait qu'il avait été du côté azerbaïdjanais à l'APCE concernant les questions liées au conflit du Haut-Karabakh avec l'Arménie. Elle avait également été son contact à TEAS.

198. Selon les informations communiquées au Groupe d'enquête par le Secrétariat de l'APCE, Mme Pieter a travaillé un certain temps en tant qu'agent temporaire en 2006, en remplacement d'une autre personne en congé de maternité. Après avoir quitté le Secrétariat de l'APCE, Mme Pieter a fait des apparitions publiques au cours desquelles elle a été présentée en tant que directrice de TEAS Strasbourg²¹⁵. Elle était également connue de M. Mariani, qui, comme indiqué ci-dessus, a participé à quelques événements organisés par TEAS²¹⁶.

199. M. Lindblad a expliqué en outre que pour le premier entretien, il avait demandé à un autre membre du Secrétariat de l'APCE de l'accompagner²¹⁷. L'entretien avait eu lieu à Bruxelles dans un bureau loué. Plus tard, M. Lindblad a également eu une entrevue avec le président de TEAS. Pour M. Lindblad, il avait été clair dès le départ que TEAS n'était pas une ONG ordinaire et qu'elle était financée par le gouvernement. Lors de l'interview, M. Lindblad avait clairement fait savoir qu'il ne ferait du lobbying que pour la question du Haut-Karabakh.

200. M. Lindblad a déclaré qu'il était devenu un consultant officiel avec un salaire mensuel versé par TEAS pour faire du lobbying sur la question du Haut-Karabakh au sein de l'APCE et du PE. Une fois salarié de TEAS, il avait assisté à des événements à l'Assemblée parlementaire et au PE. Il avait aussi parfois assisté aux réunions de commissions de l'APCE à Paris. M. Lindblad a expliqué qu'il avait travaillé pour TEAS pendant environ 18 mois. Après cela, les deux parties avaient réalisé qu'elles n'avaient pas les mêmes valeurs, et elles s'étaient séparées²¹⁸. Pendant ce temps, les gens de TEAS étaient contrariés par le rapport sur la diplomatie du caviar et pendant quelque temps M. Lindblad avait fait du lobbying seulement au PE.

201. M. Lindblad a déclaré qu'on ne lui avait pas demandé d'offrir des pots-de-vin ou des avantages à quiconque. Il lui avait simplement été demandé de promouvoir les intérêts azerbaïdjanais dans des discussions avec d'autres politiciens. Il n'avait pas reçu d'instructions spécifiques pour ses actions de lobbying, mais s'était simplement vu présenter les objectifs généraux de promotion de l'Azerbaïdjan. De plus, aucun mécanisme spécial n'était en place pour un retour d'information sur ses activités et il en avait simplement rendu compte périodiquement.

202. M. Lindblad a admis avoir eu accès au bâtiment de l'APCE avec son badge de membre honoraire. Il avait déclaré ouvertement au Président et au Secrétaire Général de l'APCE de l'époque, ainsi qu'à d'autres qu'il avait rencontrés en tant que lobbyiste, qu'il faisait du lobbying pour l'Azerbaïdjan. Il pensait cela nécessaire pour la transparence. Selon les informations disponibles sur

²¹³ M. Walter a mentionné les *Conservative friends of Azerbaijan* et le Groupe *Azerbaijan Parliamentary friendship group* au Royaume-Uni.

²¹⁴ Témoignage oral de Robert Walter (7 novembre 2017).

²¹⁵ Voir en outre <http://www.prweb.com/releases/2016/02/prweb13220301.htm> (dernière consultation le 15 février 2018).

²¹⁶ Témoignage oral de Thierry Mariani (22 janvier 2018).

²¹⁷ Cette personne a été auditionnée par le Groupe d'enquête et a confirmé la déclaration de M. Lindblad.

²¹⁸ Voir en outre paragraphe 280 ci-dessous.

les entrées des anciens parlementaires de l'APCE au bâtiment de l'APCE, en 2016, M. Lindblad a utilisé 11 fois son badge honoraire pour entrer dans les locaux de l'APCE²¹⁹.

203. M. Lindblad a enfin expliqué qu'il connaissait M. Suleymanov et M. Muslum Mammadov du fait qu'ils faisaient partie de la délégation azerbaïdjanaise à l'APCE. Cependant, quand il était devenu un lobbyiste pour TEAS, la délégation azerbaïdjanaise au sein de l'APCE évitait de lui parler du fait des luttes intestines entre TEAS et d'autres parties du gouvernement azerbaïdjanais. M. Lindblad avait eu l'impression que la délégation azerbaïdjanaise au sein de l'APCE n'appréciait pas vraiment TEAS. A cet égard, M. Seyidov a déclaré avoir vu les représentants de TEAS à l'APCE, mais il n'a pas d'autres informations les concernant. Cependant, il savait que TEAS était très actif²²⁰.

(e) L'utilisation de moyens corrompteurs pour promouvoir les intérêts de l'Azerbaïdjan au sein de l'APCE

204. Comme nous l'avons déjà dit plus haut, hormis les révélations de l'affaire pénale italienne contre M. Volontè, le Groupe d'enquête n'a aucune autre preuve directe et documentée montrant que de l'argent a changé de mains dans le cadre des diverses activités de l'APCE concernant l'Azerbaïdjan. Néanmoins, les allégations et faits suivants concernant diverses activités corruptrices ont été portés à son attention.

(i) Allégation d'organisation d'activités corruptrices

205. Selon le témoignage oral de M. Arif Mammadov, ancien ambassadeur d'Azerbaïdjan auprès du Conseil de l'Europe²²¹, le recours à l'argent pour promouvoir les intérêts de l'Azerbaïdjan au sein de l'APCE, ce qu'il a décrit comme le « lobbying sale », accompagnait parallèlement les activités diplomatiques. M. Mammadov a déclaré que la représentation permanente de l'Azerbaïdjan auprès du Conseil de l'Europe n'y avait pas participé. Le « lobbying sale » avait été géré par l'Administration présidentielle et le responsable à l'APCE était M. Suleymanov directement. M. Mammadov a entendu des membres de la délégation azerbaïdjanaise à l'APCE que M. Suleymanov disposait de 30 millions d'euros pour ce « lobbying sale ». L'argent provenait du ministre des Situations d'urgence, M. Kamaladdin Heydarov, et non du budget. Pour sa part, M. Seyidov a rejeté les insinuations selon lesquelles il existait un fonds spécial et a souligné que si quelque chose de semblable existait, il y aurait eu une enquête de la part du Parlement azerbaïdjanais²²².

206. Selon le témoignage de Mme Yunus²²³, militante des droits de l'homme en Azerbaïdjan, l'argent destiné à corrompre des politiciens européens provenait de différentes sources, et une personne de l'Administration présidentielle était chargée de collecter de l'argent auprès des services de police. Elle avait appris cela de divers fonctionnaires publics. Elle croyait également que M. Kamaladdin Heydarov fournissait de l'argent à des fins de corruption, mais qu'il utilisait ses propres fonds car il était très riche. Selon Mme Yunus, M. Suleymanov avait été chargé de distribuer de l'argent au sein de l'APCE et il travaillait en étroite collaboration avec la personne mentionnée de l'Administration présidentielle.

207. A cet égard, Mme Yunus a déclaré qu'en 2010 elle avait rencontré un membre du parti Müsavat et une de ses proches, une jeune étudiante dont elle ne se souvenait plus du nom.

²¹⁹ Entrées sur la période du 18 au 20 avril 2016.

²²⁰ Témoignage oral de Samad Seyidov (22 janvier 2018).

²²¹ Témoignage oral d'Arif Mammadov (10 octobre 2017).

²²² Témoignage oral de Samad Seyidov (22 janvier 2018).

²²³ Témoignage oral de Leyla Yunus (6 novembre 2017).

L'étudiante lui avait dit que tous les étudiants se rendant à Strasbourg, mais aussi ailleurs en Europe, recevaient 10 000 euros en liquide, qu'ils devraient livrer à Strasbourg. L'argent serait ensuite distribué aux membres de l'APCE, en particulier par M. Suleymanov, qui récupérait l'argent des étudiants. En échange, les étudiants recevraient des billets gratuits. Selon Mme Yunus, il y avait un programme spécial du gouvernement pour envoyer des étudiants à l'étranger, et ils participaient tous à ce système. Ils n'avaient pas d'autre choix que d'apporter de l'argent à Strasbourg.

208. La suggestion selon laquelle M. Suleymanov aurait joué un rôle clé dans la promotion d'intérêts azerbaïdjanais au sein de la délégation azerbaïdjanaise auprès de l'APCE provient également du témoignage oral donné par un certain nombre de membres du Secrétariat et de parlementaires de l'APCE²²⁴, qui ont attesté qu'il était rarement vu à la plénière de l'APCE et dans les commissions, mais que quand les questions concernant l'Azerbaïdjan étaient discutées, il était toujours là et se faisait particulièrement entendre.

209. M. Mammadov a déclaré en outre que M. Suleymanov ne rendait compte à personne et que même M. Seyidov, chef de la délégation azerbaïdjanaise auprès de l'APCE, avait été tenu à l'écart des activités de M. Suleymanov. Une fois, M. Seyidov avait essayé de s'y opposer, mais son université avait alors fait l'objet d'une inspection financière d'où il était ressorti que de l'argent avait disparu des comptes. Cela avait été fait pour mettre M. Seyidov au pas. Par la suite, il n'était pas intervenu dans le travail de M. Suleymanov. Pour sa part, M. Seyidov, dans son audition par le Groupe d'enquête, a rejeté tout cela, y voyant de simples insinuations. Il a souligné que M. Arif Mammadov essayait de créer un piège politique.

210. De plus, selon M. Mammadov, la question du « lobbying sale » avait été discutée lors de réunions du ministère des Affaires étrangères, qui savait que de telles activités pourraient un jour se retourner contre lui. Le ministre se considérait comme incapable de mener de telles activités car elles relevaient directement de l'Administration présidentielle. Les personnes qui guidaient le travail de M. Suleymanov étaient le chef de l'Administration présidentielle et une autre personne. En outre, M. Suleymanov avait aussi coopéré avec le chef du service responsable des relations avec les services répressifs sur la question du « lobbying sale ».

211. M. Mammadov n'a vu aucune enveloppe changer de main. Cependant, il a expliqué qu'il avait vu M. Suleymanov rencontrer des membres de différentes délégations dans les couloirs et l'avait entendu dire qu'il viendrait à leur hôtel dans la soirée. M. Mammadov a également vu M. Suleymanov avec d'autres parlementaires de l'APCE déjeuner au restaurant du CdE et se retrouver à l'extérieur des locaux du Conseil de l'Europe.

212. M. Mammadov a expliqué en outre que, dans ses activités, M. Suleymanov a été assisté par M. Muslum Mammadov, qui a d'abord servi d'interprète à M. Suleymanov et est devenu par la suite parlementaire à l'APCE²²⁵. M. Muslum Mammadov semble également être étroitement lié à d'autres anciens parlementaires de l'APCE (paragraphe 279 ci-dessous). M. Mariani²²⁶, dans sa déclaration

²²⁴ Témoignage oral de Wojciech Sawicki (5 septembre 2017) ; témoignage oral de Paul Wille (11 octobre 2017) ; témoignage oral d'Andres Herkel (23 octobre 2017) ; témoignage oral de Robert Walter (7 novembre 2017).

²²⁵ Voir en outre pour le dossier de M. Muslum Mammadov en tant que membre de l'APCE <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/AssemblyList/MP-Details-FR.asp?MemberID=7523> (dernière consultation le 15 février 2018). Il convient de noter aussi que M. Suleymanov et M. Muslum Mammadov ne sont plus membres de l'APCE depuis le 21 janvier 2018. M. Seyidov a expliqué à l'audition devant le Groupe d'enquête que cela s'explique par la rotation régulière des délégués au sein de la délégation azerbaïdjanaise.

²²⁶ Témoignage oral de Thierry Mariani (22 janvier 2018).

devant le Groupe d'enquête, a reconnu s'être porté garant pour M. Muslum Mammadov lorsque celui-ci était venu étudier en France.

213. Le Groupe d'enquête note également que M. Muslum Mammadov est associé à l'Office de la communication de l'Azerbaïdjan (OCAZ)²²⁷. OCAZ est une ONG établie à Bruxelles (Belgique) dont le but est de « fournir autant d'informations que possible sur l'Azerbaïdjan » en Europe et en particulier aux fonctionnaires des institutions européennes. L'ONG Freedom Files a considéré qu'OCAZ est la « main sale » du système de lobbying azerbaïdjanais²²⁸. Le directeur d'OCAZ est M. Muslum Mammadov et ses lobbyistes déclarés sont M. Khalid Mammadov, M. Muslum Mammadov et M. Emil Kiriloff.

214. De plus, il semblerait d'après les informations publiquement disponibles que M. Wille, qui était considéré dans les rapports des ONG susmentionnés comme un partisan de l'Azerbaïdjan à l'APCE, était associé à OCAZ²²⁹. Dans sa déclaration au Groupe d'enquête, M. Wille a reconnu son implication dans cette organisation. Il a déclaré qu'il ne voyait aucun problème à rejoindre OCAZ, dont l'activité principale consistait à ouvrir les portes du Parlement européen au peuple azerbaïdjanais.

215. M. Wille a expliqué qu'il avait rejoint OCAZ en 2011, et qu'en juillet 2011 il en était devenu l'administrateur. Il avait démissionné de ce poste le 12 septembre 2017. Il n'avait jamais reçu de paiement ou signé un document en tant qu'administrateur. Il avait démissionné après avoir été informé de la création du Groupe d'enquête. M. Wille a également soutenu qu'il n'avait aucun lien avec M. Muslum Mammadov. M. Mammadov ne lui avait jamais parlé de ses activités de lobbyiste. M. Wille s'est contenté de reconnaître les rapports d'activité faits par lui en tant que directeur d'OCAZ. Au cours des réunions du conseil d'administration et de l'assemblée générale et en présence de représentants du cabinet d'avocats, M. Wille n'avait trouvé aucune raison de s'opposer aux rapports ou de les contester²³⁰.

216. En ce qui concerne son rôle en tant que Représentant permanent de l'Azerbaïdjan auprès du Conseil de l'Europe, M. Arif Mammadov a expliqué qu'il ne rencontrait pas les parlementaires quand ils venaient à Strasbourg. Sa mission était d'organiser le séjour des délégations à Strasbourg, et de s'occuper des aspects techniques, tels que la distribution des documents. En outre, des diplomates de la Représentation permanente s'étaient vus demander de préparer des rapports sur les membres de l'Assemblée qui avaient voté contre l'Azerbaïdjan. Sur instructions de Bakou, ces informations avaient alors été transmises au ministère des Affaires étrangères. Celui-ci avait ensuite été envoyé au ministère des Affaires étrangères, et de là aux ambassades concernées dans les pays respectifs. Plus tard, les ambassades ont fait savoir qu'elles ont eu des réunions à ce sujet et que les personnes qui avaient participé au scrutin se sont excusées d'avoir voté dans un certain sens.

²²⁷ Pour de plus amples informations sur OCAZ, consulter le site <https://lobbyfacts.eu/representative/f448295eb8cc47538c92c8cef5967547> (dernière consultation le 15 février 2018). M. Stef Goris, lors de son audition par le Groupe d'enquête, a déclaré que M. Muslum Mammadov lui avait expliqué qu'il travaillait pour OCAZ pour préparer des expositions, par exemple. M. Samad Seyidov, dans son témoignage devant le Groupe d'enquête, a nié savoir que M. Muslum Mammadov était lié à OCAZ. M. Seyidov a aussi souligné qu'il avait entendu parler d'OCAZ mais n'avait pas de contact avec celui-ci.

²²⁸ Rapport de Freedom Files, p. 90.

²²⁹ Voir en outre <http://www.lalibre.be/actu/politique-belge/l-ex-senateur-open-vld-paul-wille-etait-aussi-lobbyiste-pour-l-azerbaïdjan-59b9043dcd70fc627d7f4bea> (dernière consultation le 15 février 2018).

²³⁰ Témoignage oral (11 octobre 2017) et déclaration écrite (14 novembre 2017) de Paul Wille.

217. À cet égard, le Groupe d'enquête a entendu des témoignages suggérant que certains ambassadeurs assistaient aux réunions de l'APCE et prenaient des notes²³¹. M. Fischer a déclaré que le fait que les informations sur un vote particulier en plénière de l'APCE étaient publiques mettait la pression sur les parlementaires venant de certains pays, en particulier de l'Europe de l'Est. Un membre du Secrétariat de l'APCE a également cité l'exemple d'une parlementaire croate de l'APCE qui aurait déclaré avoir voté sur certaines questions en faveur de l'Azerbaïdjan car son pays avait besoin de pétrole et de gaz. De plus, si elle votait contre, l'ambassadeur croate en Azerbaïdjan serait convoqué par les autorités et devrait s'en expliquer.

(ii) Allégations de remises d'argent au sein de l'APCE

218. Selon plusieurs témoins du Secrétariat de l'APCE, il aurait existé un système de distribution d'argent au sein de l'APCE. Il a été suggéré que M. Laakso, qui faisait du lobbying au sein de l'APCE en faveur de l'Azerbaïdjan, distribuait des billets de 500 euros et que M. Goris était chargé de distribuer au sein du groupe politique du PPE des enveloppes contenant de l'argent. Il y aurait eu aussi un système d'enveloppes qui auraient été distribuées aux parlementaires lors des élections de hauts fonctionnaires du Conseil de l'Europe. L'argent provenait d'Azerbaïdjan et aurait été remis soit dans les chambres d'hôtel des parlementaires, soit dans les bureaux des délégations nationales. Les enveloppes contenaient de l'argent en petites coupures. Un groupe de parlementaires aurait été chargé de distribuer l'argent, ce qui revenait à acheter littéralement les voix.

219. A cet égard, un témoin du Secrétariat de l'APCE a déclaré qu'en avril 2017, dans le cadre de l'audition de M. Agramunt, de M. Xuclà et de M. Destexhe concernant leur déplacement en Syrie, M. Agramunt avait déclaré avoir été victime d'un coup monté et prétendu que sa chambre à l'hôtel Sofitel de Strasbourg avait été fouillée. Selon lui, celui ou celle qui avait fouillé sa chambre cherchait des preuves de transferts d'argent dans son ordinateur. Ce qui était surprenant pour le témoin, c'est que M. Agramunt avait déclaré que celui qui avait fouillé sa chambre n'avait pas pris d'argent. Le témoin a rappelé que, après l'audition, à l'appui de sa théorie sur la façon dont sa chambre avait été fouillée afin de trouver des données sensibles, M. Agramunt avait indiqué qu'une enveloppe contenant 15 000 euros en espèces n'avait pas été touchée.

220. Un autre témoin du Secrétariat de l'APCE a déclaré qu'à une occasion, juste avant la réunion d'une commission, lors d'un dîner non-officiel, M. Agramunt portait sur lui beaucoup d'espèces.

(iii) Allégations concernant les nominations de M. Agramunt à la présidence du PPE et à la présidence de l'APCE

221. La nomination de M. Agramunt, d'abord en tant que président du PPE et ensuite en tant que président de l'APCE²³², a été citée en exemple du recours à la corruption au sein de l'APCE. M. Arif Mammadov a suggéré qu'au moins quatre-vingt-dix pour cent du succès de M. Agramunt relevait du soutien, notamment de nature financière, accordé par l'Azerbaïdjan à sa candidature à la présidence²³³.

222. Un membre de haut rang du Secrétariat de l'APCE a attiré l'attention du Groupe d'enquête sur l'exemple d'un parlementaire lituanien qui s'était vu interdire de voyager par son propre

²³¹ Témoignage oral d'Axel Fischer (22 janvier 2018).

²³² M. Agramunt a été élu Président de l'APCE le 25 janvier 2016. Un certain nombre de parlementaires de l'APCE ayant déposé une proposition de démission (Doc. 14383, 30 juin 2017), M. Agramunt a démissionné de sa fonction le 6 octobre 2017.

²³³ Témoignage oral d'Arif Mammadov (10 octobre 2017).

parlement à cause d'une affaire de violence domestique dans laquelle il était mis en cause et qui s'était pourtant présenté juste une journée pour participer à l'élection de M. Agramunt à sa fonction au sein du PPE. Le témoin avait du mal à croire qu'il aurait payé son billet et son hôtel sur ses deniers.

223. A cet égard, lors de son audition devant la Commission d'enquête, M. Arieu a témoigné sur un incident qui avait eu lieu en 2013 lorsque le PPE avait dû élire un nouveau président, M. Volontè n'ayant pas été réélu au Parlement italien et n'étant donc plus à l'APCE. M. Arieu a déclaré que la veille de son départ de Kiev pour Strasbourg pour la session d'automne 2013, il avait reçu un appel téléphonique d'une personne qui s'était présentée comme étant Elchin Mammadov, le président de SOCAR²³⁴ Ukraine. M. Mammadov était venu avec ses gardes du corps et dit qu'il savait que M. Arieu se rendait à Strasbourg et qu'il voulait demander à M. Arieu de soutenir, la candidature de M. Agramunt plutôt que celle du candidat finlandais. M. Arieu ayant insisté pour obtenir des explications, M. Mammadov avait indiqué que « quelqu'un d'autre » lui avait demandé de parler à M. Arieu, pointant son doigt vers le haut. M. Mammadov avait également expliqué qu'il apporterait toute l'assistance nécessaire à M. Arieu s'il voulait bien voter pour M. Agramunt. Bien qu'il n'y ait pas eu de pots-de-vin directs ou d'argent offert, il était clair pour M. Arieu que cette offre s'apparentait à un pot-de-vin. M. Mammadov avait aussi demandé s'il pouvait noter qu'il avait parlé à M. Arieu. Pour sa part, M. Arieu n'avait rien promis mais avait raconté à ses collègues, M. Serhiy Sobolev et Mme Lesia Orobets, ce qui lui était arrivé.

224. M. Arieu ne pouvait pas dire si quelqu'un d'autre avait connu une expérience similaire. Il a également expliqué qu'à l'époque il n'avait passé que neuf mois à l'APCE et qu'il avait été incapable de se faire une idée claire de ce qui était en train de se passer, mais d'autres collègues lui avaient dit que c'était un processus d'élection très inhabituel.

B. L'affaire Strässer

1. Les travaux de l'APCE sur la question des prisonniers politiques

225. Les rapports Strässer constituaient la suite des travaux de l'APCE sur la question des prisonniers politiques dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, en particulier l'Arménie et l'Azerbaïdjan.

226. La notion de prisonniers politiques a d'abord été définie au sein du Conseil de l'Europe en 2001 par les experts indépendants du Secrétaire Général²³⁵, chargés d'évaluer les cas de prisonniers politiques présumés en Arménie et en Azerbaïdjan dans le cadre de l'adhésion des deux Etats au Conseil de l'Europe (paragraphes 53-54 ci-dessus). Les experts, agissant à titre quasi judiciaire, ont entrepris de déterminer qui pourrait être défini comme un prisonnier politique sur la base de critères objectifs à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et

²³⁴ SOCAR est la Compagnie pétrolière d'Etat de la République d'Azerbaïdjan (voir en outre <http://www.socar.az/socar/en/home>, dernière consultation le 15 février 2018).

²³⁵ M. Stefan Trechsel, ancien Président de la Commission européenne des droits de l'homme et juge au Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), M. Evert Alkema, ancien membre du Conseil d'Etat néerlandais et M. Alexander Arabadjiev, auparavant juge à la Cour constitutionnelle bulgare et juge à la Cour de justice de l'Union européenne.

des normes du Conseil de l'Europe²³⁶. Ils ont examiné 716 affaires de « prisonniers politiques » présumés sur la base d'un ensemble de critères préétablis auxquels tous les organes pertinents du Conseil de l'Europe, y compris les autorités azerbaïdjanaises, ont souscrit. Sur la base de leur évaluation, les experts ont conclu que 62 personnes étaient des prisonniers politiques, tandis que 62 ne l'étaient pas, ou plus²³⁷.

227. Pour évaluer si un prisonnier entré ou non dans la catégorie des « prisonniers politiques », les experts indépendants avaient examiné si les critères d'évaluation suivants s'appliquaient : (1) la détention avait été imposée en violation d'une des garanties fondamentales énoncées dans la CEDH, en particulier la liberté de pensée, de conscience et de religion, la liberté d'expression et d'information, la liberté de réunion et d'association ; (2) la détention avait été imposée pour des raisons purement politiques sans lien avec une infraction ; (3) pour des motifs politiques, la durée de la détention ou ses conditions étaient manifestement disproportionnées par rapport à l'infraction dont la personne avait été reconnue coupable ; (4) pour des motifs politiques, elle était détenue de manière discriminatoire par rapport à d'autres personnes ; ou (5) la détention résultait d'une procédure manifestement injuste et semblait être liée à des motifs politiques de la part des autorités. Cependant, l'interprétation commune était que les personnes reconnues coupables de crimes violents tels que les actes de terrorisme ne pouvaient pas prétendre être des « prisonniers politiques » même si elles affirmaient avoir agi pour des motifs politiques²³⁸.

228. Pendant le laps de temps ayant suivi l'adhésion de l'Azerbaïdjan au CdE le 25 janvier 2001 et avant le rapport Strässer, la question des prisonniers politiques dans ce pays a été examinée au sein de l'APCE à quatre reprises: en janvier 2002, juin 2003, janvier 2004 et juin 2005²³⁹.

229. Le premier rapporteur sur la question des prisonniers politiques en Azerbaïdjan a été M. Clerfayt, suivi en 2003 par Lord Bruce. Ce dernier a déclaré que, bien qu'il se soit opposé à l'accès de l'Azerbaïdjan au Conseil de l'Europe tant que ce pays ne remplissait pas pleinement les critères d'adhésion nécessaires, il n'y a eu aucune opposition à sa nomination comme rapporteur sur la question des prisonniers politiques. Lord Bruce a expliqué que, lorsqu'il a pris la relève, il avait d'abord demandé aux membres du Secrétariat qui travaillaient avec M. Clerfayt de le mettre au courant. Il avait ainsi appris qu'il existait en Azerbaïdjan un réseau d'ONG militant manifestement en faveur des droits de l'homme et d'une démocratie plus ouverte qui avait produit des listes de « prisonniers politiques présumés » recensant un millier de personnes. Sur la base de cette liste, le témoin s'était rendu plusieurs fois à Bakou et avait organisé plusieurs réunions en dehors de

²³⁶ Les experts indépendants se sont appuyés pour leurs travaux sur ceux de M. Carl Aage Nørgaard, ancien Président de la Commission européenne des droits de l'homme, qui avait été invité par le Conseil de sécurité des Nations Unies à identifier les « prisonniers politiques » en Namibie en 1989/90.

²³⁷ Voir en outre la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, Rapport (Doc. 13011) 5 septembre 2012 (consultable sur le site <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=18995&lang=FR>, dernière consultation le 15 février 2018).

²³⁸ *Ibidem*.

²³⁹ Voir Résolution 1272 (2002), rapporteur M. Georges Clerfayt (consultable sur le site <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=16979&lang=FR>, dernière consultation le 15 février 2018) ; Résolution 1359 (2004) (consultable sur le site <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=17179&lang=FR>, dernière consultation le 15 février 2018), Résolution 1457 (2005) (consultable sur le site <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=17355&lang=FR>, dernière consultation le 15 février 2018), et Recommandation 1711 (2005) (consultable sur le site <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=17356&lang=FR>, dernière consultation le 15 février 2018), Lord Bruce étant rapporteur pour tous ces textes.

l'Azerbaïdjan où il avait rencontré le Président Aliyev et d'autres représentants de l'État concernés, ainsi que des représentants d'ONG. À la suite de son travail, environ huit ou dix personnes figurant sur cette liste avaient effectivement été libérées, mais d'autres personnes avaient par la suite été arrêtées. Cependant, il y avait aussi des personnes qui avaient commis des attentats terroristes.

230. Lorsqu'il travaillait sur le sujet des prisonniers politiques azerbaïdjanais, Lord Bruce n'avait détecté aucune hostilité venant de parlementaires azerbaïdjanais ou d'autres pays. La délégation azerbaïdjanaise n'avait cessé de soutenir que tout allait bien, mais avait coopéré avec lui. Il y avait cependant eu des intransigeants qui considéraient qu'en raison de sa situation géopolitique, l'Azerbaïdjan était sous la menace existentielle de toutes sortes de forces. Après le travail de Lord Bruce, les avis étaient partagés : la Cour européenne des droits de l'homme trancherait-elle la question des prisonniers politiques ou l'APCE devrait-elle continuer à avoir un rapporteur spécial sur la question, d'autant plus que l'on avait l'impression les autorités « jouaient le jeu ».

231. Comme on l'a indiqué plus haut, M. Strässer a succédé à Lord Bruce en tant que rapporteur sur la question des prisonniers politiques en Azerbaïdjan.

2. M. Strässer, rapporteur sur la question des prisonniers politiques en Azerbaïdjan

232. Le 18 décembre 2007, un groupe de parlementaires²⁴⁰ a présenté une proposition de résolution sur « le suivi de la question des prisonniers politiques en Azerbaïdjan »²⁴¹ faisant valoir que, outre les travaux de la commission de suivi, il était nécessaire de nommer un rapporteur spécial à la commission des questions juridiques et des droits de l'homme pour les suites données aux travaux de Lord Bruce sur la question des prisonniers politiques en Azerbaïdjan. M. Strässer avait alors été nommé rapporteur le 24 mars 2009. Lors de sa nomination, il avait fait une déclaration d'absence de conflit d'intérêts.²⁴²

233. Le 19 mai 2009, un groupe de parlementaires, dont certains étaient considérés dans les rapports de l'ESI comme des « apologistes »²⁴³ mais aussi d'autres perçus comme « critiques »²⁴⁴ de l'Azerbaïdjan à l'APCE, avaient présenté une proposition de résolution sur la définition des prisonniers politiques au motif qu'un rapport était nécessaire pour définir des critères clairs à appliquer pour déterminer qui devrait être considéré comme un véritable prisonnier politique.²⁴⁵ M. Strässer avait alors été nommé rapporteur pour ce rapport à la commission des questions juridiques et des droits de l'homme le 16 décembre 2009. Au moment de sa nomination, M. Strässer n'était pas présent à la réunion de la commission. Le président avait rappelé à la commission les dispositions pertinentes de l'APCE sur les conflits d'intérêts²⁴⁶.

²⁴⁰ M. Christos Pourgourides ; Mme Marie-Louise Bemelmans-Vidéc ; Mme Anna Benaki-Psarouda ; M. Luc Van Den Brande, Belgique ; M. Boriss Cilevičs ; M. Andres Herkel ; M. Erik Jurgens ; Mme Sabine Leutheusser-Schnarrenberger ; M. Andrea Manzella ; M. Andrew McIntosh ; M. Pieter Omtzigt ; M. Kimmo Sasi.

²⁴¹ Proposition de résolution (Doc. 11468) : Suivi de la question des prisonniers politiques en Azerbaïdjan (consultable sur le site <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=11794&lang=FR>, dernière consultation le 15 février 2018).

²⁴² Preuve documentaire fournie par le Secrétariat de l'APCE sur demande du Groupe d'enquête.

²⁴³ Par exemple M. Agramunt, M. Hancock, M. Lintner, M. Walter, M. Wille.

²⁴⁴ Par exemple M. Gross.

²⁴⁵ Voir Proposition de résolution (Doc. 11922) La définition des prisonniers politiques (consultable sur le site <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=12704&lang=FR>, dernière consultation le 15 février 2018).

²⁴⁶ Preuve documentaire fournie par le Secrétariat de l'APCE sur demande du Groupe d'enquête.

234. Le 24 juin 2010, les deux rapports avaient été joints. La nomination de M. Strässer en tant que rapporteur n'avait initialement pas soulevé de controverse ou d'objection particulière.

235. Le 13 avril 2011, une nouvelle proposition de résolution sur les critères de définition d'un prisonnier politique avait été présentée par un groupe de parlementaires, comprenant des « apologistes »²⁴⁷, mais aussi des « critiques »²⁴⁸, de l'Azerbaïdjan. Les signataires mettaient en avant que les critères existants avaient été élaborés par rapport à un pays spécifique, mais qu'il n'y avait pas de définition générale pouvant être utilisée en tant que règle de référence dans chaque Etat membre. À leurs yeux, l'absence d'une telle définition créait un risque sérieux de doubles standards et de précédents fâcheux, et pouvait nuire à la crédibilité de l'Assemblée²⁴⁹. Cette proposition de résolution avait été renvoyée à la commission des questions juridiques et des droits de l'homme pour information.

236. Lors de sa réunion du 5 octobre 2011, la commission des questions juridiques et des droits de l'homme avait renommé le rapport conjoint « Revisiter la question des prisonniers politiques » sur proposition du président. C'était un compromis trouvé avec la délégation azerbaïdjanaise, qui s'opposait à ce que son pays soit désigné dans le titre du rapport et à ce que M. Strässer effectue sa visite d'information en Azerbaïdjan²⁵⁰.

237. Lors de sa réunion du 21 mai 2012, la commission avait décidé de scinder le double mandat de M. Strässer (paragraphe 234 ci-dessus) et lui avait demandé de présenter deux rapports distincts, l'un sur la définition des prisonniers politiques et l'autre sur les cas allégués des prisonniers politiques en Azerbaïdjan, revenant ainsi au *statu quo ante* avant la fusion des deux requêtes le 24 juin 2010. En conséquence, le changement de titre d'octobre 2011 ne s'appliquait plus²⁵¹.

238. La scission du rapport Strässer a été largement vue par le Secrétariat de l'APCE et par M. Strässer lui-même comme le résultat du lobbying azerbaïdjanais et une tentative de saper par des manœuvres dilatoires le travail de M. Strässer. D'autres témoins ont estimé quant à eux qu'il s'agissait essentiellement d'une manœuvre parlementaire légitime de la part de la délégation azerbaïdjanaise.

239. Le rapport sur la définition des prisonniers politiques avait été adopté par la commission des questions juridiques et des droits de l'homme le 5 septembre 2012²⁵². Ce rapport réaffirmait les critères d'évaluation du statut de prisonnier politique établis par les experts indépendants en 2001 (paragraphe 227 ci-dessus), précisant que les personnes privées de liberté pour des crimes terroristes ne sont pas considérées comme des prisonniers politiques si elles ont été poursuivies et condamnées pour de tels crimes conformément à la législation nationale et à la Convention européenne des droits de l'homme. Sur cette base, le rapport invitait les autorités compétentes de tous les Etats membres du CdE à réévaluer les cas de tout prisonnier politique présumé en appliquant ces critères et à libérer ces prisonniers ou à les rejeter le cas échéant.

²⁴⁷ Par exemple M. Conde ; M. Hancock ; M. Iwiński ; M. Jelinčič Plemeniti ; M. Laakso ; M. Volontè.

²⁴⁸ Par exemple M. Pieter Omtzigt.

²⁴⁹ Proposition de résolution (Doc. 12587) : Critères qui interviennent dans la définition d'un prisonnier politique (consultable sur le site <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=12668&lang=FR>, dernière consultation le 15 février 2018).

²⁵⁰ Voir le mémorandum explicatif du Rapport (Doc. 13079) : Le suivi de la question des prisonniers politiques en Azerbaïdjan (consultable sur le site <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=19217&lang=FR>, dernière consultation le 15 février 2018).

²⁵¹ *Ibidem*.

²⁵² Consultable sur le site <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=18995&lang=FR> (dernière consultation le 15 février 2018).

240. Le rapport sur les cas présumés de prisonniers politiques en Azerbaïdjan, intitulé « Le suivi de la question des prisonniers politiques en Azerbaïdjan »²⁵³, avait été adopté par la commission des questions juridiques et des droits de l'homme le 14 décembre 2012. Le rapport constatait que la question des prisonniers politiques n'était toujours pas résolue en Azerbaïdjan et qu'outre de plusieurs cas non résolus remontant à l'adhésion de l'Azerbaïdjan au Conseil de l'Europe, un certain nombre de nouveaux cas de prisonniers politiques étaient apparus, concernant notamment des politiciens et des militants liés à l'opposition, ainsi que des journalistes, des blogueurs et des manifestants pacifiques condamnés à de lourdes peines de prison. Le rapport notait également que la Cour européenne des droits de l'homme avait déjà constaté des violations de la Convention dans plusieurs affaires²⁵⁴ et que les requêtes d'autres prisonniers politiques présumés étaient toujours pendantes devant la Cour²⁵⁵. Les autorités azerbaïdjanaises étaient donc invitées à résoudre rapidement et efficacement les cas de ces personnes et à prendre les mesures appropriées pour garantir l'absence de nouveaux cas de prisonniers politiques présumés, notamment en s'abstenant d'arrêter et de poursuivre les participants à des manifestations pacifiques, en s'abstenant d'incriminer l'expression des opinions politiques et religieuses dans les médias, en éliminant la torture et les autres formes de mauvais traitements à l'encontre des suspects en garde à vue et en détention provisoire, en permettant à tous les suspects d'être assistés par un avocat librement choisi et en veillant à ce que toutes les perquisitions et saisies soient réalisées en présence de témoins réellement indépendants.

3. Les circonstances particulières dans lesquelles s'inscrivaient les travaux de M. Strässer

241. Selon plusieurs témoins, tant parlementaires que membres du Secrétariat de l'APCE, M. Strässer avait travaillé avec dévouement aux tâches qui lui étaient confiées. Cependant, ses travaux posaient problème du fait qu'il avait ouvertement critiqué l'Azerbaïdjan et qu'il avait même organisé quelques événements au Parlement allemand sur la question des prisonniers politiques dans ce pays. Cela avait donné une impression de manque d'objectivité dans ses travaux. Dans le même temps, la délégation allemande l'avait fermement défendu, ce qui avait créé une situation tendue et polarisée au sein de l'Assemblée.

242. Lorsqu'il a été entendu par le Groupe d'enquête, M. Strässer a souligné qu'il n'avait eu aucun sentiment négatif ou préjugé concernant l'Azerbaïdjan. Il a confirmé qu'il avait participé à quelques manifestations parallèles sur la question des prisonniers politiques en Azerbaïdjan et qu'un événement majeur avait été organisé à Berlin en 2011, réunissant des citoyens azerbaïdjanais venus s'installer dans des pays d'Europe occidentale. Suite à cet événement, un journal d'opposition avait inventé une interview avec M. Strässer, et c'est pourquoi il avait été considéré qu'il avait eu des préjugés concernant l'Azerbaïdjan.

²⁵³ Consultable sur le site <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=19217&lang=FR> (dernière consultation le 15 février 2018).

²⁵⁴ Le rapport faisait référence notamment à l'affaire *Fatullayev c. Azerbaïdjan* (n° 40984/07), 22 avril 2010.

²⁵⁵ Les affaires de plus haut profil examinées par la Cour dans ce contexte sont les affaires *Ilgar Mammadov c. Azerbaïdjan* (n° 15172/13, 22 mai 2014) et *Ilgar Mammadov c. Azerbaïdjan* (n°2) (n° 919/15, 16 novembre 2017). Une affaire concernant une procédure en manquement à l'encontre de l'Azerbaïdjan suite à la prétendue non-exécution de l'arrêt *Ilgar Mammadov c. Azerbaïdjan* est actuellement pendante devant la Cour (voir le communiqué de presse CEDH 390 (2017) du 14 décembre 2017).

243. M. Strässer avait fait plusieurs tentatives pour obtenir la coopération des autorités azerbaïdjanaises dans l'organisation d'une visite d'information²⁵⁶. Il avait demandé un visa auprès des services compétents du Secrétariat de l'APCE ainsi que par le biais du Secrétariat de son parlement national, mais ne s'était pas vu délivrer le visa demandé²⁵⁷. Selon le témoignage oral d'un membre du Secrétariat de l'APCE qui a travaillé avec M. Strässer sur le rapport, il (ce membre du Secrétariat) s'est vu aussi refuser le visa pour entrer en Azerbaïdjan.

244. M. Strässer a expliqué qu'à une occasion, il avait parlé aux représentants de l'ambassade d'Azerbaïdjan à Berlin, qui avaient confirmé qu'il pouvait obtenir un visa pour se rendre dans le pays en tant que touriste mais pas en tant que rapporteur de l'APCE. En même temps, les deux co-rapporteurs de la commission de suivi, M. Agramunt et M. Debono Grech (paragraphe 270 ci-dessous), qui travaillaient également sur la question des prisonniers politiques, avaient pu se rendre dans le pays²⁵⁸.

245. En août 2011, la demande de visa de M. Strässer a été officiellement rejetée par les autorités azerbaïdjanaises. A cette occasion, un haut fonctionnaire du service de presse du ministère azerbaïdjanais des Affaires étrangères aurait déclaré que la demande de visa de M. Strässer avait été rejetée en raison de son mandat. À cet égard, il avait également été souligné qu'il n'y a pas de critère et que l'APCE essayait d'imposer une définition des « prisonniers politiques » à l'Azerbaïdjan. La visite de M. Strässer était jugée inutile en raison de son but, et définir son mandat de la manière dont cela avait été fait était une tentative pour isoler l'Azerbaïdjan²⁵⁹.

246. Ce n'est pas le seul exemple de refus de visa pour un membre de l'Assemblée. Un autre parlementaire de l'APCE, M. Roquet n'a pas pu obtenir que les autorités azerbaïdjanaises lui délivrent un visa²⁶⁰ parce qu'il s'était rendu au Haut-Karabakh. M. Walter a également expliqué qu'il avait été chargé de produire un rapport sur le conflit du Haut-Karabakh mais n'avait jamais reçu d'invitation à se rendre à Erevan et que les autorités arméniennes n'avaient pas accepté de faciliter ses rencontres avec les autorités *de facto* de la région²⁶¹. Le même problème a été soulevé par Mme Marković concernant ses travaux sur le Haut-Karabakh (paragraphe 134 ci-dessus).

247. En dépit de plusieurs interventions des présidents de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, deux tentatives supplémentaires de M. Strässer pour organiser une visite en Azerbaïdjan en novembre 2011 et fin janvier 2012 ont échoué. Finalement, la commission a été informée lors de sa réunion du 12 mars 2012 qu'une date de visite avait été fixée pour la première semaine de mai 2012. Or, une semaine avant la visite convenue, durant la partie de session d'avril 2012, la délégation azerbaïdjanaise a fixé une nouvelle condition pour l'octroi du visa de M. Strässer, à savoir qu'il devrait accepter de ne discuter que de la définition théorique des prisonniers politiques et non des cas présumés azerbaïdjanais. M. Strässer a refusé cette condition

²⁵⁶ Mémoire explicative du Rapport (Doc. 13079).

²⁵⁷ Témoignage oral d'Andrzej Drzemczewski (10 octobre 2017).

²⁵⁸ Témoignage oral de Christoph Strässer (10 octobre 2017).

²⁵⁹ Radio Free Europe-Radio Liberty (rapport de presse consultable sur le site https://www.rferl.org/a/azerbaijan_will_not_give visa_to_pace_rapporteur/24300593.html, dernière consultation le 15 février 2018).

²⁶⁰ Témoignage oral de Wojciech Sawicki (5 septembre 2017).

²⁶¹ Témoignage oral de Robert Walter (7 novembre 2017). Voir en outre le mémoire explicatif du Rapport (Doc. 13930) : L'escalade de la violence dans le Haut-Karabakh et les autres territoires occupés en Azerbaïdjan, 11 décembre 2015 (consultable sur le site <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=22255&lang=FR>, dernière consultation le 15 février 2018).

et la commission, lors de sa réunion du 24 avril 2012, l'a autorisé à présenter son rapport sans la mission d'enquête habituelle²⁶².

248. Cependant, au cours de ses travaux, M. Strässer a interviewé un certain nombre de personnes d'Azerbaïdjan qui l'ont informé sur la situation dans le pays. Cela a été confirmé par Mme Yunus, qui a fourni une liste de prisonniers politiques en Azerbaïdjan à M. Strässer²⁶³. Ce dernier a également organisé deux auditions, le 24 juin 2010 et le 26 janvier 2012, avec la participation d'experts sur la définition des prisonniers politiques.

4. Circonstances particulières concernant le vote sur les rapports Strässer en plénière de l'APCE

(a) Rapport sur la définition des prisonniers politiques

(i) Le vote sur le rapport durant la plénière de l'APCE

249. Le rapport sur la définition des prisonniers politiques a été mis au vote lors de la session plénière de l'Assemblée en octobre 2012.

250. Plusieurs propositions et amendements ont été faits concernant le rapport. L'amendement le plus controversé, considéré comme favorable à l'Azerbaïdjan, était l'amendement 2²⁶⁴, qui proposait d'indiquer que « l'Assemblée parlementaire confirme que l'interprétation et l'application de tout critère définissant un prisonnier politique sont de la compétence exclusive de la Cour européenne des droits de l'homme, qui est la seule autorité à même d'évaluer les violations des droits et libertés fondamentaux, tel que prévu dans la Convention européenne des Droits de l'Homme et ses Protocoles. »

251. Dans les explications fournies pour l'amendement, s'appuyant sur le fait que la définition initiale des prisonniers politiques avait été adoptée en référence aux travaux de M. Carl Aage Nørgaard sur le cas de la Namibie en 1989/90 (paragraphe 226 ci-dessus), il était déclaré qu'une « guerre civile en Afrique australe, il y a 25 ans, ne devrait pas constituer la base de normes objectives pour tous les Etats membres du Conseil de l'Europe aujourd'hui. Seule la jurisprudence actuelle de la Cour européenne des droits de l'homme devrait être considérée comme la « référence absolue » à cet égard ».

252. Le vote sur l'amendement 2 a donné un résultat en ballotage avec 89 parlementaires pour, 89 contre et cinq abstentions. Tous les membres de la délégation azerbaïdjanaise présents ont voté en faveur de l'amendement. Conformément aux règles pertinentes de l'APCE, le résultat du vote faisait que l'amendement était rejeté²⁶⁵.

253. Le 3 octobre 2012, une Résolution²⁶⁶ sur la base du rapport relatif à la définition des prisonniers politiques a finalement été adoptée avec 100 voix pour, 64 contre et 12 abstentions²⁶⁷.

²⁶² Mémorandum explicatif au Rapport (Doc. 13079).

²⁶³ Informations communiquées par Leyla Yunus le 31 octobre 2017.

²⁶⁴ Signé par les parlementaires suivants : M. Patrick Moriau ; M. Agustín Conde ; M. George Loukaides ; M. Younal Loutfi ; M. Pasquale Nessa ; M. Øyvind Vaksdal. Pour M. Strässer, M. Conde était l'instigateur principal derrière cet amendement (témoignage oral de Christoph Strässer (10 octobre 2017)).

²⁶⁵ On trouvera de plus amples détails sur ce vote sur le site <http://assembly.coe.int/nw/xml/Votes/DB-VotesResults-FR.asp?VoteID=34331&DocID=14306&MemberID=> (dernière consultation le 15 février 2018).

²⁶⁶ Résolution 1900 (2012) : La définition de prisonnier politique (consultable sur le site <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=19150&lang=FR>, dernière consultation le 15 février 2018).

Tous les membres de la délégation azerbaïdjanaise présents lors du vote en plénière ont voté contre la Résolution.

(ii) Autres faits établis et allégations entendues par le Groupe d'enquête

254. Le Groupe d'enquête a entendu des témoignages des membres du Secrétariat de l'APCE selon lesquels, lors du vote sur les rapports Strässer à la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, les partisans et opposants de M. Strässer s'étaient mobilisés pour leurs causes respectives.

255. Le 11 octobre 2012, M. Suleymanov a envoyé un courrier électronique à l'attention du Président et du Secrétaire Général de l'APCE²⁶⁸. Le courriel a également été envoyé à un certain nombre de parlementaires de l'APCE. Il contenait une lettre en pièce jointe dans laquelle M. Suleymanov accusait M. Drzemczewski, alors chef du Secrétariat de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'APCE, et son adjoint M. Günter Schirmer, chef actuel du Secrétariat de cette commission, d'avoir fait du lobbying de différentes manières pour empêcher l'adoption de l'amendement 2. Il accusait également le Secrétariat de la commission d'avoir dénaturé le résultat du vote en commission concernant l'amendement. En outre, il faisait valoir que M. Gross et le chef de la délégation allemande à l'APCE avaient alors proféré des menaces et exercé des pressions afin que le rapport Strässer soit adopté. M. Suleymanov se plaignait également du traitement inéquitable de son pays par différents parlementaires et ONG, notamment à propos des allégations de « diplomatie du caviar ».

256. Le même jour, M. McNamara a répondu²⁶⁹ par courriel à M. Suleymanov pour défendre M. Drzemczewski et M. Schirmer en tant que membres du Secrétariat de l'APCE et déclarer que de telles attaques à leur encontre étaient inacceptables. En outre, M. McNamara a souligné qu'il avait été contacté par les lobbyistes azerbaïdjanais qui lui avaient offert un voyage et l'accueil en Azerbaïdjan, et qu'il avait vu ces mêmes lobbyistes dans le hall du Palais de l'Europe (bâtiment de l'APCE) le jour du vote sur le rapport Strässer faisant pression pour l'adoption de l'amendement 2.

257. Dans son témoignage oral devant le Groupe d'enquête, M. McNamara a expliqué qu'alors qu'il venait tout juste de devenir membre de l'Assemblée en 2011, le chef de la délégation irlandaise de l'époque l'avait invité à un déjeuner au Restaurant du Palais avec M. Goris. M. Goris avait souligné que l'Azerbaïdjan était un pays tourné vers l'extérieur et qui voulait davantage de contact avec le reste du monde, et que parfois il y avait des critiques sur ce point, dont certaines étaient injustifiées. M. Goris avait suggéré qu'ils devraient se rendre en Azerbaïdjan pour se faire une idée par eux-mêmes, et qu'ils recevraient des billets en classe affaires, ajoutant qu'il pourrait y avoir une escale à Istanbul, et que dans ce cas ce serait dans un bel hôtel, et qu'il y avait beaucoup de bons hôtels en Azerbaïdjan. M. Goris avait insisté sur le fait que ce serait une opportunité intéressante de voir l'Azerbaïdjan et peut-être de dissiper des critiques injustifiées. Cependant, lorsque M. McNamara avait commencé à poser des questions sur les prisonniers politiques en Azerbaïdjan, M. Goris avait mis fin à la discussion et ne l'avait jamais plus recontacté. Pour sa part, M. Goris a expliqué qu'il n'avait pas fait pression sur M. McNamara mais qu'il avait simplement voulu lui

²⁶⁷ On trouvera de plus amples détails sur ce vote sur le site <http://assembly.coe.int/nw/xml/Votes/DB-VotesResults-FR.asp?VoteID=34332&DocID=14306&MemberID=> (dernière consultation le 15 février 2018). Pour les détails du débat en plénière, voir le rapport de l'ESI « Showdown in Strasbourg: The Political Prisoner Debate in October 2012 ».

²⁶⁸ Le courriel et les pièces jointes ont été mis à disposition du Groupe d'enquête.

²⁶⁹ Le courriel est à disposition du Groupe d'enquête.

conseiller de découvrir l'Azerbaïdjan avant qu'il ne commence à parler des questions liées à ce pays²⁷⁰.

258. Concernant le courriel de M. Suleymanov, des membres du Secrétariat de l'APCE ont également témoigné devant le Groupe d'enquête que M. Sawicki, M. Drzemczewski et M. Schirmer avaient discuté avec M. Mignon, alors Président de l'APCE, afin que l'amendement 2 ne soit même pas mis aux voix²⁷¹. Ils avaient estimé que l'amendement portait atteinte à l'essence même du rapport et des travaux de l'Assemblée en abandonnant à la Cour européenne des droits de l'homme toutes les compétences relatives à la question des prisonniers politiques. En tant que tel, selon les règles pertinentes de l'APCE, l'amendement pouvait être déclaré irrecevable par le Président de l'APCE. Au dernier moment, avant que le rapport ne soit mis aux voix en plénière, M. Mignon avait décidé de mettre l'amendement au vote. Selon les informations obtenues par le Secrétariat de l'APCE, ce changement de position de M. Mignon a été le résultat des pressions exercées par les délégations turque, azerbaïdjanaise et espagnole. Le Groupe d'enquête a également entendu des déclarations contradictoires concernant l'étendue de la participation du personnel du Secrétariat de l'APCE dans le contexte du vote sur le rapport.

(b) Rapport sur le suivi donné à la question des prisonniers politiques en Azerbaïdjan

(i) Le vote sur le rapport durant la plénière de l'APCE

259. Le rapport intitulé « Le suivi de la question des prisonniers politiques en Azerbaïdjan » a été mis au vote lors de la session plénière de l'Assemblée en janvier 2013, ainsi que le rapport des co-rapporteurs de la commission de suivi, M. Agramunt et M. Debono Grech (paragraphe 218-219 ci-dessus)²⁷².

260. À la suite d'un débat houleux lors d'une séance plénière bondée le 23 janvier 2013²⁷³, le rapport de M. Strässer a été rejeté par 125 voix contre, 79 voix pour et 20 abstentions²⁷⁴. Tous les membres de la délégation azerbaïdjanaise présents ont voté contre le rapport.

261. En même temps, le rapport de M. Agramunt et M. Debono Grech a été adopté par 196 voix pour, 13 contre et 16 abstentions²⁷⁵. Deux membres de la délégation azerbaïdjanaise ont voté en faveur de ce rapport²⁷⁶ et quatre autres membres se sont abstenus²⁷⁷.

²⁷⁰ Témoignage oral de Stef Goris (23 janvier 2018).

²⁷¹ Les preuves documentaires fournies par les membres du Secrétariat de l'APCE montrent que la commission a été informée que le Président d'alors de l'APCE M. Mignon aurait pu déclarer l'Amendement 2 inacceptable. Il a cependant été décidé d'avoir l'avis de la commission sur l'amendement au cas où le président changerait d'avis. L'Amendement a été adopté en commission à une très courte majorité.

²⁷² Rapport (Doc. 13084) : Le respect des obligations et engagements de l'Azerbaïdjan (consultable sur le site <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=19243&lang=FR>, dernière consultation le 15 février 2018).

²⁷³ Voir en outre le rapport de l'ESI « Azerbaijan Debacle: The APCE Debate on 23 janvier 2013 ».

²⁷⁴ On trouvera de plus amples détails sur ce vote sur le site <http://assembly.coe.int/nw/xml/Votes/DB-VotesResults-FR.asp?VoteID=34435&DocID=14409&MemberID=> (dernière consultation le 15 février 2018).

²⁷⁵ On trouvera de plus amples détails sur ce vote sur le site <http://assembly.coe.int/nw/xml/Votes/DB-VotesResults-FR.asp?VoteID=34428&DocID=14418&MemberID=> (dernière consultation le 15 février 2018).

²⁷⁶ M. Rafael Huseynov (ADLE) et M. Rovshan Rzayev (PEP).

²⁷⁷ M. Ali Huseynli, M. Samad Seyidov, Mme Sevinj Fataliyeva et Mme Sahiba Gafarova (tous GDE).

(ii) Autres faits établis et allégations entendues par le Groupe d'enquête

262. Lorsqu'il a été entendu par le Groupe d'enquête, M. Strässer a déclaré que M. Seyidov lui avait déjà dit en 2010 ou 2011 être certain que le rapport de M. Strässer ne serait pas adopté. De plus, la manière dont son rapport sur la définition des prisonniers politiques avait été adoptée et le fait qu'il avait eu la majorité à la commission des questions juridiques et des droits de l'homme avaient amené M. Strässer à croire qu'il y avait des desseins inavouables derrière le changement d'attitude et le rejet de la partie substantielle de son rapport à la plénière de l'APCE.

263. D'autres témoins ont également témoigné de l'intense activité de la délégation azerbaïdjanaise pour saper le rapport Strässer. M. McNamara a déclaré qu'ils étaient ouvertement en liaison très étroite avec M. Goris et qu'il y a eu des actions pour faire venir les gens en plénière, dans l'hémicycle afin de voter et ce d'une manière particulière²⁷⁸. Par ailleurs, le Groupe d'enquête a entendu des éléments de preuve indiquant qu'il y avait aussi des parlementaires qui venaient à Strasbourg uniquement pour voter pour le rapport Strässer²⁷⁹.

264. M. Strässer et des membres du Secrétariat de l'APCE ont informé le Groupe d'enquête qu'ils considéraient la délégation espagnole comme le principal opposant au rapport Strässer²⁸⁰, ce qui pouvait s'expliquer par sa sensibilité à la question des prisonniers de l'ETA. D'un autre côté, un ancien membre du Secrétariat de l'APCE a déclaré avoir été contacté récemment par un ancien parlementaire espagnol de l'APCE qui avait déclaré que le gouvernement espagnol avait demandé à la délégation espagnole de voter en faveur de l'Azerbaïdjan, l'Azerbaïdjan ayant aidé l'Espagne en effaçant une dette de 500 millions d'euros. M. Arif Mammadov, ancien ambassadeur d'Azerbaïdjan auprès du CdE, a expliqué au Groupe d'enquête qu'il n'avait jamais entendu parler de liens économiques entre l'Azerbaïdjan et l'Espagne et que l'Espagne n'était pas perçue comme un allié géopolitique de l'Azerbaïdjan²⁸¹.

265. Certains parlementaires et membres du personnel de l'APCE considéraient M. Agramunt comme le meneur de l'opposition au rapport Strässer. M. Strässer estime que M. Suleymanov a été le personnage clé à cet égard. Le Groupe d'enquête a également entendu des témoignages de membres du Secrétariat de l'APCE indiquant que le Bureau de l'Assemblée avait soutenu le rapport de M. Agramunt et M. Debono Grech, et que le rapport de M. Strässer n'avait pas été jugé nécessaire, le rapport précédent ayant déjà abordé la question des prisonniers politiques en Azerbaïdjan.

266. M. Strässer ne voyait pas clairement pourquoi lui et les deux co-rapporteurs de la commission de suivi avaient travaillé sur la même question²⁸², position qu'il partageait avec certains membres du Secrétariat de l'APCE, bien que certains d'entre eux aient évoqué les rôles différents joués par la commission de suivi et par la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme. Un fonctionnaire de haut rang de la commission de suivi a estimé que le rapport de M. Agramunt et M. Debono Grech était aussi critique sur la question des prisonniers politiques en Azerbaïdjan, mais plus équilibré que le rapport Strässer. D'autres membres du personnel de l'APCE ont estimé que le rapport de M. Agramunt et M. Debono Grech n'était pas suffisamment critique et avait donc pu être accepté par la délégation azerbaïdjanaise.

²⁷⁸ Témoignage oral de Michael McNamara (11 octobre 2017).

²⁷⁹ Témoignage oral de Frank Schwabe (12 octobre 2017).

²⁸⁰ La majorité des parlementaires espagnoles à l'APCE ont voté contre le rapport Strässer. Seul un d'entre eux a voté pour et un s'est abstenu.

²⁸¹ Témoignage oral d'Arif Mammadov (10 octobre 2017).

²⁸² Témoignage oral de Christoph Strässer (10 octobre 2017).

267. Des membres de la société civile en Azerbaïdjan étaient convaincus que l'argent avait joué un rôle dans la préparation et l'adoption du rapport Agramunt / Debono Grech. Ils ont suggéré que les autorités de poursuite espagnoles examinent la question et déterminent si M. Agramunt avait reçu de l'argent pour son travail dans le dossier azerbaïdjanais. Cependant, ils n'avaient aucune preuve tangible que de l'argent avait changé de mains. Pour sa part, M. Debono Grech a expliqué qu'il n'était pas d'accord avec le rapport Strässer car il n'était pas satisfait de la définition des prisonniers politiques qu'il avait utilisée. Selon M. Debono Grech, il y a beaucoup de personnes qui ont commis des crimes en Azerbaïdjan puis ont adhéré à un parti politique et ont ensuite prétendu être des prisonniers politiques²⁸³. Le Groupe d'enquête n'a pas eu l'occasion d'entendre le témoignage de M. Agramunt sur cette question.

268. D'autres parlementaires ont cité différentes raisons de ne pas voter pour le rapport Strässer. Par exemple, M. Walter a déclaré que sa principale objection au rapport de M. Strässer ne portait pas spécifiquement sur l'Azerbaïdjan mais sur le fait qu'il ne contenait aucune preuve empirique. Parce que M. Strässer n'avait pas été autorisé à entrer en Azerbaïdjan, il n'avait fait que raconter ce qu'il avait lu dans d'autres documents d'ONG sur la situation des prisonniers politiques en Azerbaïdjan²⁸⁴.

269. De même, M. Xuclà a rejeté l'idée de toute conspiration derrière le rejet du rapport Strässer. Il a fait valoir qu'il s'agissait simplement d'une situation où différents partis politiques avaient des positions différentes sur la même question. Selon lui, le rapport Strässer était simplement la reproduction de rapports de différentes ONG et qui était fondamentalement inexact. C'est pourquoi il avait été rejeté lors de la plénière de l'APCE²⁸⁵.

270. M. Goris²⁸⁶ et M. Mariani ont également insisté sur la lutte politique lors du vote sur le rapport Strässer. M. Mariani a indiqué que le rapport Agramunt / Debono Grech était soutenu par le PPE et que le rapport Strässer était essentiellement le rapport d'une ONG. M. Mariani a simplement décidé de suivre la ligne de son groupe politique (PPE) lors du vote sur le rapport Strässer²⁸⁷. M. Seyidov, qui a soutenu que la défaite du rapport Strässer avait été le résultat d'une lutte politique qu'il avait remportée, a fourni des preuves dans la même veine. Il a expliqué que lorsqu'il évoquait « son Conseil de l'Europe » lors du débat sur le rapport Strässer, il avait voulu dire qu'il était venu à l'APCE pour défendre les valeurs du Conseil de l'Europe et que M. Strässer n'avait voulu que diffamer son pays²⁸⁸.

5. Circonstances pertinentes après le rejet du rapport Strässer

271. Suite au rejet du rapport Strässer lors de la plénière de l'APCE (paragraphe 260 ci-dessus), un groupe de parlementaires a présenté une proposition de résolution visant à assurer le « suivi des prisonniers politiques dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe ». La proposition en question émanait de M. Volonté²⁸⁹. Pour certains membres du Secrétariat de l'APCE entendus par le

²⁸³ Témoignage oral de Joseph Debono Grech (13 octobre 2017).

²⁸⁴ Témoignage oral de Robert Walter (7 novembre 2017).

²⁸⁵ Témoignage oral de Jordi Xuclà (12 décembre 2017).

²⁸⁶ Témoignage oral de Stef Goris (23 janvier 2018).

²⁸⁷ Témoignage oral de Thierry Mariani (22 janvier 2018).

²⁸⁸ Témoignage oral de Samad Seyidov (22 janvier 2018).

²⁸⁹ Proposition pour résolution (Doc. 13128) : Suivi des prisonniers politiques dans l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe du 31 janvier 2013, consultable sur le site <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=19490&lang=FR>

Groupe d'enquête, il s'agissait de la recherche d'une «bonne» définition des prisonniers politiques en faveur de l'Azerbaïdjan. M. Volontè lui-même a par la suite essayé de la retirer, sans succès (paragraphe 279 ci-dessous). Néanmoins, la proposition en question n'a pas donné lieu à d'autres travaux sur la question des prisonniers politiques.

6. Implication de M. Luca Volontè dans l'affaire Strässer

(a) Les faits établis par le Groupe d'enquête

272. M. Luca Giuseppe Volontè est un homme politique italien. Sa dernière affiliation connue le place dans les rangs de l'UDC (*Unione dei Democratici Cristiani e Democratici di Centro*), un parti politique chrétien-démocrate relativement petit, centriste sur l'échiquier politique. Élu pour la première fois à la Chambre basse du Parlement italien (*Camera dei Deputati*) en 1996, il y sert pendant cinq législatures. De 2008 à 2013, durant son dernier mandat, il était membre de la délégation italienne à l'APCE. Jusqu'au 27 juin 2013, M. Volontè était président du Groupe du Parti populaire européen à l'APCE.²⁹⁰

273. M. Volontè s'est retrouvé sous les projecteurs à la suite de la publication du rapport 2016 d'ESI sur la diplomatie du caviar (paragraphe 23-27 ci-dessus). Ce rapport reposait sur des informations obtenues dans le cadre d'une enquête pénale en cours en Italie concernant M. Volontè portant sur des soupçons de corruption et de blanchiment d'argent. Le Groupe d'enquête a obtenu des autorités italiennes les dossiers pertinents de l'affaire pénale et a entendu les témoignages oraux des procureurs chargés de l'affaire. Le Groupe d'enquête est donc parvenu à confirmer par lui-même l'existence de preuves sur lesquelles s'appuyait le rapport d'ESI. Il a en outre entendu d'autres témoignages concernant l'implication de M. Volontè dans l'affaire Strässer.

274. Un certain nombre de témoins entendus par le Groupe d'enquête, tant parlementaires que membres du Secrétariat de l'APCE, n'ont pas considéré que M. Volontè avait été particulièrement actif concernant le rapport Strässer. En fait, certains ont signalé qu'il avait voté contre l'Amendement 2 au rapport sur la définition des prisonniers politiques²⁹¹. En définitive toutefois, il avait voté contre le premier volet (définition) et le deuxième volet (sur le fond) du rapport Strässer²⁹².

275. M. Xuclà, qui était mentionné dans l'échange de courriels entre M. Volontè d'une part et M. Suleymanov et M. Muslum Mammadov d'autre part (voir paragraphe 279 ci-dessous), a nié avoir jamais été contacté par M. Volontè concernant le rapport Strässer²⁹³. De même, M. Fischer qui avait aussi été mentionné dans les courriels (paragraphe 279 ci-dessous), a déclaré ne pas pouvoir se souvenir d'avoir participé à un dîner organisé par M. Volontè, mais que ça n'était de toute façon pas logique de l'inviter pour dîner puisqu'il avait toujours participé aux dîners de son parti. Il a

(dernière consultation le 15 février 2018).

²⁹⁰ Voir en outre https://it.wikipedia.org/wiki/Luca_Volont%C3%A8 ; <http://assembly.coe.int/nw/xml/AssemblyList/MP-Details-FR.asp?MemberID=6400> (dernière consultation le 15 février 2018).

²⁹¹ Voir en outre <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/AssemblyList/MP-Details-FR.asp?MemberID=6400> (dernière consultation le 15 février 2018).

²⁹² Voir en outre <http://assembly.coe.int/nw/xml/Votes/DB-VotesResults-FR.asp?VoteID=34332&DocID=14306&MemberID=> (dernière consultation le 15 février 2018).

²⁹³ Témoignage oral de Jordi Xuclà (12 décembre 2017).

également nié que le groupe politique (PPE) ait exercé une quelconque pression sur lui pour qu'il vote dans un certain sens²⁹⁴.

276. Toutefois, selon M. Strässer, M. Volontè avait clairement fait savoir qu'il était contre le rapport Strässer et que le Groupe PPE, qu'il présidait à l'époque, serait contre également. A cet égard, il n'avait accepté aucune opposition²⁹⁵. M. Walter avait aussi considéré que M. Volontè travaillait à saper le rapport Strässer²⁹⁶.

277. M. Ariev a expliqué au Groupe d'enquête qu'à l'époque de la discussion du rapport Strässer, il venait de rejoindre l'APCE²⁹⁷. M. Suleymanov avait tenté de l'influencer pour qu'il vote contre le rapport en échange du soutien azerbaïdjanais à l'Ukraine. M. Volontè avait également approché M. Ariev et recommandé que celui-ci vote contre le rapport Strässer. Dans le même temps, à la réunion du groupe PPE, une recommandation avait été faite de voter pour l'autre rapport de M. Agramunt et M. Debono Grech. Après la réunion du groupe, M. Ariev avait approché M. Volontè pour lui demander d'expliquer la position du groupe. M. Volontè avait alors déclaré qu'il serait mieux de voter contre le rapport Strässer et pour l'autre rapport. Le témoin avait cependant jugé que le rapport Strässer contenait une réflexion sur des questions importantes et que l'autre rapport était moins objectif, c'est pourquoi il avait décidé de s'abstenir sur le rapport Strässer²⁹⁸.

278. Les preuves documentaires figurant dans le dossier de l'affaire pénale qui ont pu être consultées confirment la véracité du rapport d'ESI concernant les échanges de courriels entre M. Volontè et MM. Suleymanov et Muslum Mammadov au moment du vote sur le rapport Strässer. Elles montrent aussi que des versements de sommes d'argent significatives ont été faits au bénéfice de M. Volontè par l'intermédiaire de plusieurs sociétés basées au Royaume-Uni qui se sont révélées être des coques vides (voir paragraphe 48 ci-dessus).

279. Le Groupe d'enquête a constaté que les faits suivants étaient établis :

- le 21 novembre 2011, M. Suleymanov a envoyé un courriel à M. Volontè avec des documents concernant le Rapport Strässer pour que M. Volontè « comprenne la situation en détail » ;
- le 30 mai 2012, M. Volontè a envoyé un courriel à M. Gregor Puppink du Centre européen du droit et de la justice, indiquant que certains amis de l'Azerbaïdjan avaient besoin d'une étude sur la définition de « prisonniers politiques ». Il pensait qu'il n'y avait pas de définition commune de « prisonniers politiques » dans les instances internationales et que la commission juridique de l'APCE devrait traiter la question. Dans son courriel, M. Volontè indiquait les numéros de téléphone de M. Muslum Mammadov ;
- le 19 Juin 2012, M. Mammadov a transféré à M. Volontè un courriel avec deux rapports en pièces jointes : « La définition des prisonniers politiques » et « Suivi de la question des prisonniers politiques en Azerbaïdjan ». Les deux documents étaient estampillés « diffusion restreinte ». Le courriel transféré avait été envoyé par M. Goris à

²⁹⁴ Témoignage oral d'Axel Fischer (22 janvier 2018).

²⁹⁵ Témoignage oral de Christoph Strässer (10 octobre 2017).

²⁹⁶ Témoignage oral de Robert Walter (7 novembre 2017).

²⁹⁷ Le Groupe d'enquête a entendu des témoignages selon lesquels certains membres de l'APCE manquaient d'expérience politique, ce qui les rendait vulnérables aux pressions et autres formes d'influence inappropriée (témoignage oral de Michael McNamara (11 octobre 2017) ; témoignage oral de Frank Schwabe (12 octobre 2017) ; témoignage oral de Stefan Schennach (24 janvier 2018) ; témoignage oral de plusieurs membres du Secrétariat de l'APCE).

²⁹⁸ Témoignage oral de Volodymyr Ariev (12 décembre 2017).

- M. Mammadov et M. Suleymanov²⁹⁹. Dans son message à M. Volontè, M. Mammadov indiquait : « merci pour ta lettre au PPE. C'est super ! Bien sûr, ceci reste confidentiel » ;
- le 24 novembre 2012, M. Volontè a envoyé un courriel marqué “Reserved” à M. Agramunt, lui demandant de convaincre M. Debono Grech de soulever la question des prisonniers politiques lors de la réunion de la commission de suivi pour montrer clairement qu’il y avait un clivage dans le Groupe socialiste. Dans son message, M. Volontè indiquait aussi qu’un membre du Secrétariat de l’APCE avec qui il s’était rendu la veille à Bruxelles avait semblé s’inquiéter de la décision de M. Agramunt d’inclure dans son rapport sur l’Azerbaïdjan un « grand chapitre » sur les prisonniers politiques ;
 - le 15 décembre 2012, M. Volontè a envoyé un courriel à M. Mammadov avec un compte-rendu de la dernière réunion de la commission de suivi, qui s’était tenue à Paris. Il s’y plaignait qu’il n’y ait pas eu beaucoup de membres du PPE à cette réunion et indiquait que M. Debono Grech n’avait pas été très utile. Il indiquait également qu’ils devraient « désigner beaucoup d’amis » durant le débat conjoint et demandait à M. Mammadov de suggérer la nomination de M. Vitali et d’un ancien ministre grec pour le PPE, de M. Iwiński et d’autres pour le groupe socialiste, de M. Hancock et de « Bob » (probablement M. Walter) pour le groupe conservateur, de M. Xuclà et d’autres pour l’ADLE. En cas de vote libre, M. Mammadov devait suggérer que ces parlementaires fassent connaître leur soutien au rapport d’Agramunt et leur désaccord avec le rapport Strässer. M. Volontè concluait son courriel en demandant à M. Mammadov de [leur] « suggérer d’être présents non seulement pour soutenir Pedro et rejeter Strasser », mais aussi pour approuver son propre amendement sur une question concernant la Bulgarie ;
 - le 12 janvier 2013, M. Volontè a envoyé un autre courriel à M. Mammadov pour l’alerter du fait que quelqu’un avait organisé une audition publique sur la question des prisonniers politiques en Azerbaïdjan, qui allait se tenir bientôt. Il informait aussi M. Mammadov qu’il avait appris que des parlementaires français ou allemands allaient ouvrir une discussion sur la « lettre Hortser-Suleymanov » durant le « dîner du Bureau du PPE » prévu lors d’une prochaine soirée. Il demandait ensuite si M. Mammadov pouvait faire en sorte que M. Fischer remplace M. Hortser au « dîner du Bureau du PPE ». Enfin, il expliquait qu’il avait parlé à M. Gross la veille et que celui-ci avait « très bien » compris son point de vue sur les incohérences entre les rapports Agramunt et Strässer mais qu’il entendait soutenir M. Strässer pour des raisons personnelles. M. Volontè concluait son message en indiquant qu’il allait rencontrer une fois encore M. Gross dans « un tête-à-tête secret » ;
 - le 28 janvier 2013, M. Volontè a envoyé un courriel à M. Mammadov et M. Suleymanov proposant d’autres vols pour son (M. Volontè) voyage à Bakou le 12 ou le 27 février. Il concluait son message par « J’attends tes réponses ». Le même jour, M. Suleymanov avait répondu que ces dates ne posaient pas de problème mais que cela devait être confirmé avec leur « ami » M. Pushkov ;
 - le 26 janvier 2013, M. Volontè avait envoyé un courriel, en italien, à son comptable M. Marco Antonini le chargeant de préparer une facture (*fattura giustificativa*) pour un règlement reçu fin décembre 2012 pour le motif suivant, rédigé en anglais : « missions de

²⁹⁹ L’adresse électronique utilisée par M. Goris est la même que celle qu’il a utilisée dans sa correspondance avec le Groupe d’enquête.

conseil secteur des ONG en Azerbaïdjan et établissement de coopération entre des ONG en Azerbaïdjan et des ONG européennes sur : la promotion des droits de l'homme, la liberté religieuse et les politiques de jeunesse »³⁰⁰. Une autre facture proposée, pour un règlement attendu pour le 31 janvier 2013, portait le justificatif suivant: « étude globale sur les organisations européennes et paneuropéennes : description, fonctionnement, outils, systèmes et initiatives possibles»³⁰¹. Le courriel mentionnait en objet « urgent de la part de Luca » en italien ;

- le 29 janvier 2013, M. Volontè a envoyé un courriel à M. Suleymanov disant « Alors, tu m'as oublié après votre victoire ...:)! Luca » ;
- le 30 janvier 2013, M. Suleymanov a répondu au message de M. Volontè du 29 janvier en ces termes : « Je te tiens au courant dès que j'ai une réponse de mon ami. Je suis sûr que je te surprendrai toujours par mon respect pour toi. Tu es mon ami dévoué pour toujours »³⁰²;
- le 1er février 2013, M. Volontè a envoyé un courriel à M. Alfred Sixto du Secrétariat de l'APCE, avec copie à M. Sawicki, les informant qu'il avait déposé la mauvaise proposition de résolution sur les prisonniers politiques et leur demandant si, du fait qu'il était le premier signataire de cette proposition, ils pouvaient envisager qu'elle soit retirée. Il proposait d'envoyer une lettre signée de sa main le lendemain. Peu de temps après, il transférait ce courriel à M. Mammadov avec le message suivant rédigé en anglais : « Chacun de tes désirs est un ordre, c'est pourquoi je pense que nous devrions discuter d'une nouvelle version à notre prochaine réunion à Bakou avec Elkhan et Pushkov. Je te transférerai les réponses de Sawicki et d'Alfred Sixto »³⁰³. Un peu plus tard le même jour, M. Volontè avait transféré à M. Mammadov une réponse de M. Sixto l'informant que sa signature ne pouvait pas être retirée. Dans son message, il expliquait à M. Mammadov qu'il pouvait traiter cette affaire personnellement à la prochaine réunion du Comité des Présidents et du Bureau.

280. Outre les éléments de preuve exposés ci-dessus, le matériel disponible montre que M. Volontè a mené d'autres activités en faveur de l'Azerbaïdjan, en particulier :

- le 17 septembre 2011, M. Suleymanov a envoyé un courriel à M. Volontè l'informant que la première réunion en plénière de l'Assemblée parlementaire EURONEST serait organisée à Bakou, ce qui était considéré comme une victoire. Il remerciait ensuite M. Volontè pour une lettre que celui-ci avait envoyé au Groupe PPE du Parlement européen dans ce contexte, qui avait eu, selon ce qu'on lui aurait dit, une « influence positive » durant les discussions au sein du PPE ;
- le 29 novembre 2011, M. Volontè a envoyé un courriel à son assistante, Mme Daniela Caliri. Le message contenait un texte intitulé *Progetto Azerbaijan*, présentant les grandes lignes d'une stratégie pour améliorer l'image du pays à l'international, en particulier en optant pour une « activité de lobbying plus cordiale et respectueuse (*più cordiale e rispettosa*) »³⁰⁴. Le texte indiquait aussi que l'activité de

³⁰⁰ Traduction par le secrétariat du Groupe d'enquête.

³⁰¹ *Ibidem.*

³⁰² *Ibidem.*

³⁰³ *Ibidem.*

³⁰⁴ *Ibidem.*

- lobbying de M. Lindblad, qui n'avait pas été très appréciée du temps où il était membre de l'APCE, posait problème et nuisait à l'image de l'Azerbaïdjan ;
- le 6 février 2012, M. Volontè a envoyé à M. Suleymanov un courriel contenant la première partie d'un rapport intitulé « Azerbaijan 2020: SMILE FUTURE », contenant des idées plus abouties sur la manière d'améliorer l'image de l'Azerbaïdjan ;
 - le 21 août 2012, M. Volontè a envoyé un courriel au Directeur exécutif de la Fondation Aliyev et à son assistante, leur donnant les noms d'un évêque et d'un archiprêtre du Vatican qu'ils pourraient contacter pour organiser un éventuel événement culturel azerbaïdjanais dans le cadre des festivités de « l'Année de la Foi ». Le 20 novembre 2012, M. Volontè a une nouvelle fois écrit à M. Suleymanov pour se plaindre du comportement de certains fonctionnaires azerbaïdjanais à son égard durant cet événement culturel. M. Suleymanov a présenté des excuses le lendemain, expliquant à M. Volontè que « la *leadership* » avait été informée de ses efforts et déclarant qu'il avait compris que des mots étaient insuffisants pour réparer l'affront ;
 - un document Word intitulé « Muslim1.doc », créé le 21 Novembre 2012 et découvert par les autorités italiennes dans l'ordinateur de M. Volontè, contenait les consignes suivantes :

« 100 000 EUR à la Fondation Novae Terrae ... Quoi qu'il en soit, chaque salaire mensuel devrait être réparti entre 15 000 EUR en espèces (billets de 50/100 EUR) et 15 000 sur le compte de L.G.V. S.r.l (...). Je n'ai pas reçu septembre et octobre »³⁰⁵.

- le 8 May 2013, M. Volontè a reçu un courriel de M. Mammadov lui expliquant, entre autres, qu'il allait demander à M. Goris de préparer une lettre au nom de M. Agramunt où il (M. Agramunt) expliquerait au groupe PPE qu'il suivrait la ligne de M. Volontè dans le groupe. Ce courriel avait été envoyé apparemment en réponse à la préoccupation exprimée par M. Volontè le 6 mai 2013 concernant la candidature et la campagne de M. Agramunt, vraisemblablement pour son élection à la présidence du groupe PPE en juin 2013.

Dans ce courriel, M. Mammadov donnait également des détails sur la société qui avait fait le versement à M. Volontè. Le motif indiqué pour le versement était « Matériel et équipement de construction ».

281. Les dossiers auxquels le Groupe a pu avoir accès contiennent aussi des documents liés aux versements faits à M. Volontè, qui a notamment reçu au total 2 390 000 EUR par l'intermédiaire d'une société de conseil appelée L.G.V. s.r.l., dont il était le directeur exécutif et sa femme l'actionnaire unique, ainsi que par le biais d'une fondation, Fondazione Novae Terrae, dont il était le représentant légal. Les transferts d'argent en questions sont les suivants :

- un transfert de 100 000 EUR à Fondazione Novae Terrae par Metastar Invest LLP, par le biais de la Danske Bank en Estonie. Le transfert a été reçu le 17 décembre 2012 à Banco di Napoli, Rome ;
- un transfert de 222 000 EUR à L.G.V. s.r.l. par Jetfield Networks Limited Trust Company Complex par le biais de Baltikums Bank AS Riga (Lettonie). Le transfert a été reçu le 27 décembre 2012 à Banco di Credito Cooperativo de Barlassina (BCC) ;

³⁰⁵ Traduction par le secrétariat du Groupe d'enquête.

- un transfert de 180 000 EUR à L.G.V. s.r.l. par LCOMITÉ DES MINISTRES Alliance LLP par l'intermédiaire de la Danske Bank en Estonie. Le transfert a été reçu le 19 mars 2013 à la BCC ;
- six transferts périodiques, chacun d'un montant de 105 000 EUR, en faveur de Fondazione Novae Terrae et émanant de Polux Management LP, une société de droit britannique, par l'intermédiaire de la Danske Bank en Estonie. Les transferts ont été reçus à compter du 10 juillet 2013 à la Banca Popolare Commercio e Industria, Milan ;
- douze transferts périodiques, chacun d'un montant de 105 000 EUR, en faveur de Fondazione Novae Terrae et émanant de Hilux Services LP, une société de droit britannique, par l'intermédiaire de la Danske Bank en Estonie. Les transferts ont été reçus entre le 23 janvier 2014 et le 31 décembre 2014 à Banca Popolare Commercio e Industria, Milan.

282. Outre les versements ci-dessus, durant une perquisition réalisée le 19 décembre 2012 concernant un coffre bancaire loué par l'épouse de M. Volontè, la police a découvert 66 000 EUR en espèces, sous forme de billets de 50 et 100 EUR.

283. Le Groupe d'enquête n'a pas eu l'occasion d'auditionner M. Volontè. La seule explication qu'il ait donnée concernant les éléments susmentionnés se trouve dans une émission télévisuelle diffusée par la chaîne RAI 3, qui avait été résumée dans le Rapport 2016 d'ESI sur la diplomatie du caviar (voir paragraphe 27 ci-dessus).

(b) L'enquête pénale en Italie

284. Le 27 juin 2014, le Parquet de Milan a ouvert une enquête pénale à l'encontre de Luca Volontè pour soupçons de corruption et de blanchiment. L'enquête a été déclenchée après que la *Guardia di Finanza* italienne a été alertée par une banque italienne (BCC) concernant des virements d'argent suspects liés à M. Volontè.

285. Le 21 juillet 2016, M. Volontè a été officiellement mis en examen pour corruption et blanchiment. Toutefois, lors d'une audition le 27 janvier 2017, le juge des investigations préliminaires (GIP) a scindé l'affaire en deux actions de poursuite distinctes pour les deux chefs d'accusation.

286. Le même jour, le juge des investigations préliminaires (GIP) a abandonné les accusations de corruption portées à l'encontre de M. Volontè, invoquant l'immunité parlementaire à l'APCE et dans le parlement national. Toutefois, le ministère public ayant interjeté appel, le 6 juin 2017, la Cour de cassation a annulé la décision du juge des investigations préliminaires (GIP) et ordonné que l'action en justice soit poursuivie.

287. Le 13 février 2018, M. Volontè a été acquitté par le tribunal de première instance de Milan du chef d'accusation de blanchiment au motif que les faits pertinents de blanchiment d'argent n'avaient pas été établis.

288. La procédure pénale relative à l'accusation de corruption est encore pendante devant le tribunal de première instance de Milan.

C. Missions de l'APCE pour l'observation des élections en Azerbaïdjan

1. Organisation des missions d'observation des élections par l'APCE

289. Comme indiqué à la section A des Lignes directrices pour l'observation des élections par l'Assemblée parlementaire (les « Lignes directrices »)³⁰⁶, « [p]our l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, l'observation des élections joue un rôle important dans l'évaluation de la situation politique générale dans le pays concerné. Cela signifie concrètement une observation systématique des élections dans tout Etat dont le parlement a sollicité le statut d'invité spécial, le statut de partenaire pour la démocratie, ou en bénéficie déjà, qui a demandé l'adhésion ou qui fait l'objet d'une procédure de suivi. L'observation des élections parlementaires ou présidentielles ainsi que des référendums dans un Etat candidat ou un Etat qui fait l'objet d'une procédure de suivi doit être un droit inaliénable de l'Assemblée. »

290. Au sein du Secrétariat de l'APCE, les missions d'observation électorale sont confiées à la Division de l'observation des élections et de la coopération interparlementaire (la « Division d'observation des élections ») composée de deux administrateurs dont le chef de division, et de trois assistant(e)s administratifs/ves. L'organisation et la conduite des missions d'observation électorale ont été expliquées en détail au Groupe d'enquête par M. Bogdan Torcătoriu, administrateur à la Division d'observation des élections, dans une déclaration écrite déposée le 20 octobre 2017 et lors de son audition devant le Groupe le 6 novembre 2017. M. Gaël Martin-Micallef, conseiller juridique à la Division des élections de la Commission de Venise, a expliqué lors de son audition du 11 octobre 2017 le rôle de la Commission de Venise lors de ces missions.

291. La décision de mener une mission d'observation électorale et, éventuellement, une mission préélectorale, est prise par le Bureau de l'APCE. Le Bureau décide du nombre de membres qui composeront la commission ad hoc chargée d'observer les élections et du nombre de membres de toute mission pré-électorale. La composition des commissions ad hoc est établie selon la méthode dite « D'Hondt », sur la base de laquelle chaque groupe politique se voit attribuer un quota de participants à la commission ad hoc proportionnel à la taille du groupe. Les Secrétariats des groupes politiques invitent ensuite les membres de chaque groupe intéressés à participer à la mission à se faire connaître. Les présidents de chaque groupe décident ensuite quels membres, parmi ceux qui ont manifesté leur intérêt, doivent représenter le groupe dans la commission ad hoc.

292. La composition de la commission ad hoc est finalement approuvée par le Bureau, qui en nomme également le président. Les membres des commissions ad hoc pour l'observation des élections doivent se conformer aux dispositions du Code de conduite de l'APCE. Tous les candidats souhaitant participer à une commission ad hoc doivent, au moment de la présentation de leur candidature, faire une déclaration écrite sur l'absence de tout conflit d'intérêts réel ou potentiel les concernant ou concernant les membres de leur famille, directement ou indirectement / ou précisant avec qui ils sont en contact régulier, en relation avec le pays concerné par une observation électorale (section F des Lignes directrices).

293. La composition du Secrétariat de la commission ad hoc est décidée par le chef de la division d'observation des élections, puis approuvée par le Directeur général de l'Assemblée et enfin par le Secrétaire Général de l'Assemblée.

³⁰⁶ <http://website-pace.net/documents/10643/436801/GuidelinesElectionObservation-FR.pdf/970a6e6d-3434-4ec5-a3b0-c86e127c1b8a> (dernière consultation le 15 février 2018).

294. Le Secrétariat de la commission ad hoc est dirigé par l'un des deux administrateurs de la Division de l'observation des élections. Pour les missions en Azerbaïdjan, il s'agira toujours de M. Torcătoriu, l'autre administrateur, également chef de la Division d'observation des élections, étant un ressortissant arménien.

295. Le Secrétariat est responsable de l'organisation pratique de la mission. L'administrateur rédige le programme et organise des réunions avec d'autres délégations (BIDDH, Assemblée parlementaire de l'OSCE, Parlement européen). Il assiste également le chef de la délégation de l'APCE (commission ad hoc) dans la négociation et la rédaction du « projet de déclaration » ainsi que de toute déclaration ou communiqué de presse. Après la mission, il prépare un projet de rapport pour adoption du chef de délégation, qui peut alors y apporter toutes les modifications qu'il juge nécessaires et le diffuser aux autres membres de la délégation pour commentaires. Le chef de délégation reste libre d'inclure ou pas les commentaires reçus. Le rapport est approuvé par le Bureau puis présenté à la plénière par le chef de la commission ad hoc.

296. Les assistants sont chargés des déplacements et de l'hébergement des membres de la commission ad hoc. Ils sont également chargés de composer des équipes d'observateurs composées de deux membres, d'attribuer à chaque équipe une zone géographique particulière et de doter chaque équipe de chauffeurs et d'interprètes. Les équipes d'observateurs sont libres de visiter les bureaux de vote de leur choix dans l'aire géographique assignée.

297. À la demande de l'APCE, la Commission de Venise fournit une assistance juridique à la commission ad hoc lors de la mission d'observation des élections, y compris lors de réunions avec d'autres délégations. L'équipe de la Commission de Venise est généralement composée d'un membre, assistée par un administrateur du Secrétariat, et opère sous l'autorité de la commission ad hoc.

298. Selon M. Torcătoriu, le bureau local du Conseil de l'Europe aide parfois à organiser des réunions avec des homologues locaux pendant les missions préélectorales, mais ne joue aucun rôle dans le contexte des missions d'observation électorale, ce qui est en temps normal la mission du BIDDH. Mme Filipović, ancienne responsable du Bureau du Conseil de l'Europe à Bakou, a confirmé lors de son audition que le rôle du bureau dans l'organisation et la conduite des missions d'observation des élections est limité. Le chef de bureau ne participera à aucune réunion, mais assistera aux conférences de presse dans le cadre de l'audience. Cependant, elle a assigné parfois son propre chauffeur à l'une des équipes d'observateurs³⁰⁷.

299. M. Torcătoriu a expliqué le fonctionnement d'une mission d'observation électorale. Le scrutin se déroule dans la plupart des cas un dimanche. Le dimanche, la délégation est répartie en équipes de deux qui observent différents bureaux de vote, accompagnés d'un chauffeur et d'un interprète. Ils reviennent tard dans la soirée ou très tôt le matin lundi. Ensuite, ils remplissent un formulaire préparé par le BIDDH. Tous les formulaires sont placés dans une boîte et utilisés pour les données statistiques par le BIDDH, sans autres fins que celles-ci. Le lundi matin, généralement à huit heures, quand tout le monde est très fatigué ou que beaucoup de parlementaires sont déjà partis, ceux qui restent donnent oralement ou par écrit, au cours d'une réunion, des informations sur ce qu'ils ont observé. La réunion dure habituellement une heure.

Le chef de délégation et l'administrateur du Secrétariat (en Azerbaïdjan, M. Torcătoriu lui-même) participent ensuite à la réunion des chefs des délégations de la Mission internationale d'observation des élections («MIOE») pour finaliser la déclaration conjointe préparée par le BIDDH au tout début

³⁰⁷ Témoignage oral de Dragana Filipović (23 janvier 2018).

de la mission et modifiée après les négociations qui ont été entamées le vendredi. Le texte final est traduit par le BIDDH dans la langue du pays d'accueil, puis présenté lors de la conférence de presse. En parallèle, un communiqué de presse d'une page est présenté, contenant normalement une citation de chaque chef de délégation.

300. M. Torcătoriu a déclaré qu'il n'y avait pas de normes communes établies par le BIDDH et que l'APCE coopère non seulement avec le BIDDH mais aussi avec d'autres organisations parlementaires : l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, le Parlement européen et, très rarement, l'Assemblée parlementaire de l'OTAN.

Le BIDDH est un organe d'experts normalement présents sur place des semaines avant le jour du scrutin. En général, ils informent toutes les délégations parlementaires au cours de réunions de deux heures à deux heures et demie. Ils donnent des statistiques et informent sur tout ce qu'ils ont pu observer durant les semaines précédant le jour du scrutin. Ils préparent également un projet de déclaration préliminaire basé uniquement sur ce qu'ils ont observé durant les semaines de présence là-bas, et ce texte est ensuite discuté par les chefs des délégations parlementaires, en présence du personnel du BIDDH et des personnes qui ont rédigé le projet de texte. Les négociations peuvent parfois durer des heures ou des jours, en fonction des divergences des points de vue. Les négociations ont lieu à huis clos et chaque chef de délégation est accompagné d'un, deux ou trois membres du personnel. Le chef de la délégation de l'APCE est également accompagné de deux représentants de la Commission de Venise (un agent et un membre). Normalement, le résultat des négociations est une déclaration commune qui sera publiée après le jour du scrutin, avec les chefs de toutes les délégations parlementaires et du BIDDH. De retour à Strasbourg, les délégations de l'APCE présentent un rapport à l'Assemblée. Ce rapport est généralement préparé par le personnel à l'attention du chef de délégation qui peut l'accepter ou le modifier partiellement ou complètement.

Dans la plupart des cas, tout ceci se déroule sous une pression intense du fait du peu de temps dont on dispose, parfois seulement deux jours. Le rapport doit être présenté au cours d'une session de l'Assemblée ou de la Commission permanente de l'Assemblée. Le texte est envoyé au chef de délégation pour commentaires et approbation. Ensuite, il est diffusé à tous les membres de la délégation pour commentaires. M. Torcătoriu souligne que le chef de la délégation peut prendre ou ne pas prendre en considération les commentaires des membres.

Il est arrivé qu'il n'ait pas été possible de parvenir à une déclaration commune de toutes les délégations d'observation, en particulier en Azerbaïdjan. Il est également arrivé qu'il y ait des conférences de presse distinctes au cours desquelles certains chefs de délégation font des déclarations présentant des points de vue différents.

En ce qui concerne l'Azerbaïdjan, le texte préparé par le BIDDH était très souvent critique. Le chef de la délégation de l'APCE, avec l'appui de la majorité des membres de la délégation, a souvent essayé - et parfois réussi - à édulcorer le texte, qui est le résultat d'un compromis.

Pour ce qui est des dispositions pratiques le jour du scrutin, le témoin a expliqué que, généralement, le BIDDH fournit une liste de bureaux de vote que le Secrétariat distribue aux équipes de l'APCE. Le témoin, qui est responsable de l'organisation, n'identifie pas des bureaux de vote précis à moins que les ONG ne l'aient alerté des problèmes survenus dans certains bureaux de vote. Les équipes sont libres d'observer autant de bureaux de vote qu'elles le souhaitent dans les zones respectives où elles sont déployées.

2. Problèmes qui se sont posés dans le contexte des missions d'observation des élections en Azerbaïdjan

301. Depuis l'adhésion de l'Azerbaïdjan au Conseil de l'Europe en 2001 et dans le cadre de sa procédure de suivi, l'APCE a observé les élections et référendums suivants :

- l'élection présidentielle du 15 octobre 2003 ;
- les élections législatives du 6 novembre 2005 ;
- les élections législatives partielles du 13 mai 2006 ;
- l'élection présidentielle du 15 octobre 2008 ;
- présence durant le référendum constitutionnel du 18 mars 2009 ;
- les élections législatives du 7 novembre 2010 ;
- l'élection présidentielle du 9 octobre 2013 ;
- les élections législatives du 1 novembre 2015 ;
- le référendum constitutionnel du 26 septembre 2016 ;
- les élections législatives partielles dans la circonscription n° 90 en Azerbaïdjan le 18 juin 2016 ;
- le référendum constitutionnel du 26 septembre 2016.

302. A la lumière des rapports soumis par diverses ONG et d'autres éléments de preuve disponibles, le Groupe d'enquête s'est concentré sur la mission de l'APCE déployée pour l'observation des élections et référendums suivants :

- l'élection présidentielle du 15 octobre 2008 ;
- les élections législatives du 7 novembre 2010 ;
- l'élection présidentielle du 9 octobre 2013 ;
- les élections législatives du 1 novembre 2015 ;
- les élections législatives partielles dans la circonscription n° 90 en Azerbaïdjan le 18 juin 2016 ;
- le référendum constitutionnel du 26 septembre 2016.

(a) Élection présidentielle du 15 octobre 2008

303. L'élection présidentielle de 2008 est le premier cas où des allégations ont été formulées concernant des comportements douteux par des membres de la mission d'observation électorale de l'APCE en faveur de l'Azerbaïdjan (paragraphe 11 ci-dessus). Les circonstances entourant ces allégations peuvent être résumées comme suit.

304. Le 23 juin 2008, le Bureau a décidé de créer une commission ad hoc composée de trente membres. Il a également autorisé une mission préélectorale composée de 5 membres - un de chaque groupe politique, qui était également membre de la commission ad hoc -, étant entendu qu'elle devrait avoir lieu environ un mois avant les élections. Le 10 juillet, le Bureau a approuvé la composition de la commission ad hoc pour l'observation des élections, ainsi que celle de la mission préélectorale, et a désigné M. Herkel en tant que président.

305. La mission pré-électorale s'est rendue à Bakou du 16 au 18 septembre 2008.

306. La commission ad hoc a fait partie d'une MIOE qui comprenait également une délégation du Parlement européen et de la mission d'observation de l'OSCE / BIDDH. Elle a effectué sa mission du 13 au 15 octobre 2008.

Le BIDDH a déployé sa mission d'observation des élections en Azerbaïdjan le 1er septembre 2008. La mission était composée d'une équipe de base composée de 12 membres du personnel, de 28 observateurs à long terme et de 450 observateurs à court terme³⁰⁸.

Une déclaration conjointe a été présentée par les chefs des trois délégations constituant la MIOE lors d'une conférence de presse tenue le 16 octobre 2010.

307. Lorsque la délégation de l'APCE est arrivée à Bakou, avant le jour des élections, il semblait qu'il y avait déjà une forte polarisation entre certains de ses membres, ce qui, selon plusieurs témoins entendus par le Groupe d'enquête, reflétait un conflit latent au sein de l'APCE entre des parlementaires en faveur de l'Azerbaïdjan et d'autres qui étaient contre.

308. Selon M. Wille³⁰⁹, la polarisation au sein de la commission ad hoc était due au fait qu'avant le jour du scrutin, le BIDDH avait déjà produit une déclaration indiquant que les élections n'avaient pas été libres et équitables. Il y avait également des tensions au sein de la délégation de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE. M. Wille a expliqué que la délégation de l'APCE s'était mise d'accord avec le BIDDH sur une déclaration commune, mais que M. Herkel et le chef de la délégation du BIDDH, M. Boris Frlec, avaient ensuite parlé à la presse et s'étaient écartés de la déclaration commune.

309. M. Herkel³¹⁰ a confirmé qu'il avait été extrêmement difficile de s'entendre sur une position commune au sein de la délégation de l'APCE et rappelé que la conférence de presse avait dû être reportée de trois heures. Certains membres de la délégation avaient tenté d'adopter une approche beaucoup plus souple que celle proposée : il s'agissait de M. Hancock, M. Slutsky, M. Walter, M. Lintner, M. Çavuşoğlu, M. Wille et Mme Ojuland. Les plus virulents qui avaient critiqué le témoin au sein de la délégation étaient M. Hancock, M. Lintner et M. Wille. Leur argument était qu'ils n'avaient rien vu de répréhensible dans les bureaux de vote le jour du scrutin et qu'ils ne pouvaient donc pas approuver les critiques formulées par le BIDDH basées sur son approche à long terme du contrôle du processus électoral dans son ensemble. Selon M. Herkel, les membres de la délégation de l'APCE avaient néanmoins réussi à s'entendre sur une déclaration de compromis. Cependant, lors de la conférence de presse, M. Hancock et M. Wille avaient protesté lorsque M. Herkel avait déclaré que l'élection avait été « un très bon exercice de natation, mais malheureusement, [dans] un bassin vide »³¹¹.

310. Devant le Groupe d'enquête, M. Walter, qui avait été membre de la délégation de l'APCE, a également rappelé qu'il y avait eu un désaccord entre M. Herkel et les représentants du BIDDH d'une part et M. Wille, M. Hancock et M. Lintner de l'autre.

311. Le 8 décembre 2008³¹², le Bureau de l'APCE a approuvé le rapport sur l'observation de l'élection présidentielle de 2008 présenté par le rapporteur, M. Herkel. Le rapport exprimait certaines critiques, notamment en ce qui concerne l'environnement médiatique, mais concluait qu'il n'y avait pas eu d'irrégularités graves au cours du jour du scrutin. Il soulignait qu'il y avait eu quelques « frictions » avec le BIDDH.

³⁰⁸ [Election présidentielle, 15 octobre 2008 | OSCE](#) (dernière consultation le 15 février 2018).

³⁰⁹ Témoignage oral de Paul Wille (11 octobre 2017).

³¹⁰ Témoignage oral d'Andres Herkel (23 octobre 2017).

³¹¹ Traduction par le secrétariat du Groupe d'enquête.

³¹² <http://semantic-pace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbmQvbnceG1s1hSZWYvWDJlLURXLWV4dHIuYXNwP2ZpbGVpZD0xMjI4NSZsYW5nPUZS&xsl=aHR0cDovL3NiZWVudGljcGFjZS5uZXQvWHNsdC9QZGYvWFJlZi1XRClBVC1YTUwyUERGLnhzbA==&xsltparams=ZmlsZWlkPTEyMjI1> (dernière consultation le 15 février 2018).

(b) Élections législatives du 7 novembre 2010

312. Le 21 juin 2010, le Bureau a décidé de mettre en place une commission ad hoc composée de 30 membres pour observer ces élections et a autorisé une mission pré-électorale composée de cinq membres. Le 25 juin, le Bureau a approuvé la composition de la commission ad hoc et a nommé M. Wille président.

313. La mission pré-électorale s'est rendue à Bakou les 19 et 22 octobre 2010.

314. La commission ad hoc a effectué sa mission d'observation les 5 et 7 novembre 2010, toujours dans le cadre d'une MIOE qui comprenait également des délégations de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE et du Parlement européen ainsi que de la mission d'observation de l'OSCE / BIDDH. Le jour du scrutin, la commission a été divisée en 16 équipes et a observé les élections à et autour de Bakou, Sumgait et Sheki.

315. Le BIDDH a déployé sa mission d'observation des élections en Azerbaïdjan le 19 septembre 2010. La mission était composée d'une équipe de base de 16 membres du personnel, de 22 observateurs à long terme et de 405 observateurs à court terme³¹³. Mme Glover dirigeait la mission.

316. Une déclaration conjointe a été présentée par les chefs des délégations lors d'une conférence de presse tenue le 8 novembre 2010³¹⁴.

317. Comme indiqué dans le rapport d'ESI (paragraphe 14 ci-dessus), il semble que ces élections aient été marquées par de forts désaccords entre la délégation de l'APCE et la mission du BIDDH.

318. Selon M. Wille³¹⁵, le BIDDH a produit une déclaration avant le jour du scrutin, une approche qu'il ne privilégie pas par principe. Après les élections, et après des négociations plutôt tendues, une déclaration commune a été adoptée par les différentes délégations composant la MIOE. M. Wille rappelle qu'après qu'un accord a été trouvé, Mme Glover a fait aux médias des déclarations qui n'étaient pas conformes à la déclaration commune. C'est la raison pour laquelle elle a été critiquée en public par le chef de la délégation de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, M. Grossruck. M. Wille a décrit le comportement de Mme Glover comme «agressif» et a estimé que le BIDDH avait un parti pris contre l'Azerbaïdjan et, en général, contre les pays d'Europe de l'Est.

319. Le fait que la mission d'observation des élections de 2010 ait été marquée par de forts désaccords entre la délégation de l'APCE et le BIDDH a été confirmé dans leurs déclarations orales de M. Debono Grech et Mme Brasseur.

320. Selon Mme Brasseur³¹⁶, la mission d'observation des élections de 2010 a été la première occasion où elle a senti un changement d'attitude vis-à-vis de l'Azerbaïdjan au sein de l'APCE. Au cours de cette mission, elle avait vu plusieurs observateurs faire le déplacement à titre personnel et plus tard elle avait appris qu'ils appartenaient à une organisation payée par l'Azerbaïdjan pour observer les élections. Ces observateurs semblaient avoir des relations assez étroites avec certains membres non spécifiés de la délégation de l'APCE. Le jour des élections, Mme Brasseur n'a remarqué aucune fraude. Cependant, elle a estimé que le processus électoral devait être évalué dans son ensemble, conformément à l'approche à long terme du BIDDH.

321. Dans ses déclarations écrites soumises au Groupe d'enquête le 11 novembre 2017 et le 5 janvier 2018, Mme Strenz a confirmé qu'elle était présente en Azerbaïdjan lors des élections législatives de 2010. Cependant, bien qu'elle ait déjà été membre de l'APCE à l'époque, elle ne faisait

³¹³ [Elections parlementaires, 7 novembre 2010 | OSCE](#) (dernière consultation le 15 février 2018).

³¹⁴ <http://www.osce.org/odihr/elections/73524?download=true> (dernière consultation le 15 février 2018).

³¹⁵ Témoignage oral de Paul Wille (11 octobre 2017).

³¹⁶ Témoignage oral d'Anne Brasseur (11 octobre 2017).

(c) Élection présidentielle du 9 octobre 2013

327. Comme souligné dans le rapport ESI 2013 (paragraphe 20-22 ci-dessus), l'élection présidentielle du 9 octobre 2013 a vu se creuser une fracture encore plus marquée entre la délégation de l'APCE et la mission du BIDDH. Pour certains membres du personnel du Secrétariat de l'APCE entendus par le Groupe d'enquête, cette élection a marqué le début des missions d'observation les plus problématiques de l'APCE.

M. Knaus, au nom d'ESI, a expliqué que son organisation avait décidé de produire un rapport critique sur les élections de 2013 parce que les résultats des missions d'observation des élections avaient été choquants dans le sens où l'ensemble des 41 missions d'observation, sauf celle du BIDDH, restée longtemps en place et qui avait basé son travail sur une méthodologie approfondie, « n'a constaté aucun problème particulier »³¹⁸.

Mme Stefanie Schiffer, représentante de l'ONG «Plate-forme européenne pour les élections démocratiques» (EPDE), a déclaré que c'était à l'occasion de l'élection de 2013 que son organisation était arrivée à la conclusion qu'il fallait se pencher sur les missions d'observation électorale de l'APCE en Azerbaïdjan³¹⁹.

328. La chronologie de la mission d'observation électorale de 2013 peut être résumée comme suit.

329. Le 30 mai 2013, le Bureau de l'APCE a décidé d'observer l'élection présidentielle en Azerbaïdjan le 9 octobre 2013, de constituer à cet effet une commission ad hoc composée de 30 membres ainsi que des deux co-rapporteurs de la commission de suivi, M. Agramunt et M. Debono Grech, *ex officio*, et d'autoriser une mission pré-électorale composée de sept membres (un de chaque groupe politique et les deux co-rapporteurs de la commission de suivi).

330. Le 28 juin 2013, le Bureau a approuvé la composition de la commission ad hoc et a nommé M. Walter président. Après une série de changements, le Bureau a approuvé la liste définitive de la commission ad hoc le 30 septembre 2013.

331. La mission préélectorale s'est rendue à Bakou les 11 et 12 septembre 2013.

332. Lors d'une réunion du Bureau tenue à Strasbourg le 30 septembre 2013, M. Walter a signalé que la délégation avait été « déçue du fait que de nombreuses recommandations figurant dans les rapports de l'Assemblée n'avaient pas été appliquées et que de nombreuses préoccupations subsistaient sur la liberté d'expression, de réunion et d'association et le fonctionnement de la démocratie pluraliste. M. Walter a en outre souligné que «la mission de l'Assemblée n'a pas pour fonction de reproduire le travail des observateurs à long terme du BIDDH ou celui de la commission de suivi. La commission ad hoc se concentrera sur la façon dont cette élection a eu lieu le jour du scrutin, et sera objective dans son évaluation du plus grand nombre possible de bureaux de vote dans le pays ».

333. La commission ad hoc a effectué sa mission d'observation du 7 au 10 octobre 2013. Le jour du scrutin, la délégation de l'APCE s'est scindée en 18 équipes qui ont observé l'ouverture, le vote et la clôture ainsi que le dépouillement et l'établissement des procès-verbaux à Bakou, Qaradağ, Yasamal, Khataï, Nizami, Sabunchu, Sumgayit, Suraxani, Quba, Ismayilli et Gadabay.

334. Entre-temps, le BIDDH avait déployé sa mission d'observation électorale le 28 août 2013. La mission était composée d'une équipe de 13 membres, dirigée par Mme Tana de Zulueta (Italie),

³¹⁸ Témoignage oral de Gerald Knaus (6 septembre 2017).

³¹⁹ Témoignage oral de Stefanie Schiffer (7 septembre 2017).

30 observateurs à long terme et 280 observateurs à court terme³²⁰. M. Voisin avait été nommé par le Président en exercice de l'OSCE Coordonnateur spécial chargé de diriger la mission d'observation à court terme de l'OSCE. Une délégation du Parlement européen, présidée par M. Arlacchi et l'OSCE-AP, présidée par Mme Doris Barnett (Allemagne), était également présente le jour des élections.

335. Le 10 octobre 2013, deux déclarations distinctes ont été prononcées lors de deux conférences de presse différentes, l'une par la délégation de l'APCE et la délégation du Parlement européen,³²¹ et l'autre par le BIDDH avec la délégation de l'AP-OSCE³²².

336. L'absence de déclaration commune, qui avait été la norme lors des précédentes missions d'observation électorale en Azerbaïdjan, était le résultat d'une divergence fondamentale entre les deux parties et a suscité des allégations de manque d'impartialité contre certains membres des délégations APE et PE. Ces allégations ont été faites parallèlement à des allégations contre d'autres missions d'observation qui avaient été accréditées pour l'élection présidentielle mais n'étaient pas affiliées à la MIOE.

(i) Les différences d'approche entre le BIDDH/OSCE-AP et les délégations de l'APCE et du PE

337. Il ressort clairement des divers éléments examinés par le Groupe d'enquête que le BIDDH, d'une part, et les délégations de l'APCE et du PE, d'autre part, suivaient deux approches divergentes en matière d'évaluation du processus électoral.

338. Le BIDDH appliquait une approche essentiellement technique et ne se préoccupait pas des implications politiques de ses critiques. Ainsi que l'a expliqué M. Harald Jepsen³²³, un consultant indépendant spécialisé dans l'observation électorale, à qui le BIDDH faisait souvent appel et qui avait été chef adjoint de la mission d'observation de 2013, « la méthodologie du BIDDH est peut-être excessivement technique, mais elle a constamment été affinée au fil des ans et ne tient assurément pas compte de considérations géopolitiques ».

Selon le site web du BIDDH, sa méthodologie est fondée sur le principe qu'une élection ne se limite pas au jour du scrutin et que l'observation englobe tous les éléments nécessaires à un processus électoral démocratique. Le BIDDH prend donc en compte la situation avant, pendant et après une élection. Au lieu de se concentrer uniquement sur les faits constatés dans les bureaux de vote le jour du scrutin (dont les violations, telles que le bourrage d'urnes et l'intimidation d'électeurs), les missions examinent aussi l'environnement préélectoral et sont attentives à des violations comme des contraintes administratives ou le non-respect de droits civils et politiques fondamentaux. Une mission d'observation électorale typique comprend une équipe principale, d'une douzaine de membres, ainsi que plusieurs dizaines d'observateurs à long terme et plusieurs

³²⁰ [Election présidentielle, 9 octobre 2013 | OSCE](#) (dernière consultation le 15 février 2018).

³²¹ Annexe 6 au rapport du comité ad hoc : <http://semantic-pace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbmQvbnNvZG1sL1hSZWYvWDJlURXLWV4dHIuYXNwP2ZpbGVpZD0yMDI1OSZsYW5nPUZS&xsl=aHR0cDovL3NlbWFudGljcGFjZS5uZXQvWHNsdC9QZGYvWFJlZi1XRC1BVC1YTUwyUERGLnhzbA==&xsltparams=ZmlsZWlkPTlwMjU5> (dernière consultation le 15 février 2018).

³²² <https://www.oscepa.org/documents/all-documents/élection-observation/élection-observation-statements/azerbaïdjan/statements-3/1854-2013-presidential-2/file> (dernière consultation le 15 février 2018).

³²³ Témoignage oral d'Harald Jepsen (22 janvier 2018).

centaines d'observateurs à court terme. La méthodologie du BIDDH est décrite en détail dans son manuel d'observation des élections³²⁴.

339. Dans le contexte de l'élection présidentielle de 2013, le BIDDH a diffusé un rapport très critique³²⁵, qui faisait suite au communiqué diffusé conjointement avec la délégation de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE le 10 octobre 2013. Le rapport concluait que l'élection avait été entachée par des limitations de la liberté d'expression et de la liberté de réunion et d'association, qui ne garantissaient pas des conditions égales pour tous les candidats ; que la campagne avait été ternie par des allégations persistantes d'intimidation de candidats et d'électeurs et par un environnement médiatique restrictif ; et que des problèmes importants avaient été observés à tous les stades des processus suivis le jour du scrutin et avaient mis en évidence la gravité des insuffisances auxquelles l'Azerbaïdjan devait remédier pour respecter pleinement les engagements pris dans le cadre de l'OSCE pour des élections véritablement démocratiques.

340. Au contraire, les délégations de l'APCE et du PE, composées de parlementaires élus, avaient opté pour une approche plus politique, fondée sur ce que le rapport de la délégation du PE (le « rapport du PE ») qualifiait de « critiques constructives »³²⁶. Selon les éléments recueillis par le Groupe d'enquête, l'idée était de signaler les nombreuses lacunes du contexte électoral général, y compris les lacunes relevées par la commission de suivi du Conseil de l'Europe, par la Commission de Venise et par l'OSCE elle-même, tout en reconnaissant les progrès réalisés dans certains domaines. Il s'agissait d'éviter de heurter frontalement les autorités azerbaïdjanaises et donc de permettre à l'APCE et au PE de continuer à aider le pays à devenir une démocratie solide. Dans la mesure où, pendant leur mission d'observation de courte durée (limitée aux jours qui avaient immédiatement précédé l'élection et au jour du scrutin), les délégations de l'APCE et du PE n'avaient pas constaté de problèmes majeurs, elles pouvaient adopter un ton moins critique que le BIDDH dans leurs déclarations et rapports finaux. Cette approche, qui n'a pas été soutenue massivement à l'APCE, se dégage à la fois de la déclaration conjointe de l'APCE et du PE³²⁷ et du rapport final de la commission ad hoc³²⁸.

341. Le 21 novembre 2013, M. Walter, en sa qualité de président de la commission ad hoc, a rendu compte au Bureau de la mission d'observation électorale. Il ressort des preuves documentaires examinées par le Groupe d'enquête que la commission ad hoc regrettait que la communication eût été rompue entre les équipes d'observation et que, contrairement à une pratique bien établie, deux déclarations distinctes eussent été diffusées et deux conférences de presse distinctes eussent été tenues le lendemain du scrutin. M. Walter a souligné que le Code électoral de l'Azerbaïdjan avait été modifié à plusieurs reprises mais que, selon la Commission de

³²⁴ <http://www.osce.org/odih/élections/68439?download=true> (dernière consultation le 15 février 2018).

³²⁵ <http://www.osce.org/institutions/110015?download=true> (dernière consultation le 15 février 2018).

³²⁶ http://www.europarl.europa.eu/intcoop/élection_observation/missions/2009-2014/2013_10_09_azerbaijan.pdf (dernière consultation le 15 février 2018).

³²⁷ Annexe 6 au rapport de la commission ad hoc : <http://semantic-pace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbmQvbnNveG1sL1hSZWYvWDJlLURXLWV4dHl1uYXNwP2ZpbGVpZD0yMDI1OSZsYW5nPUZS&xsl=aHR0cDovL3NiZWVudGljcGFjZS5uZXQvWHNsdC9QZGYvWFJlZi1XRC1BVC1YTUwYUERGlnhzbA==&xsltparams=ZmlsZWlkPTlwMjU5> (dernière consultation le 15 février 2018).

³²⁸ <http://semantic-pace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbmQvbnNveG1sL1hSZWYvWDJlLURXLWV4dHl1uYXNwP2ZpbGVpZD0yMDI1OSZsYW5nPUZS&xsl=aHR0cDovL3NiZWVudGljcGFjZS5uZXQvWHNsdC9QZGYvWFJlZi1XRC1BVC1YTUwYUERGlnhzbA==&xsltparams=ZmlsZWlkPTlwMjU5> (dernière consultation le 15 février 2018).

Venise, des questions clés n'avaient pas été réglées, telles que la réforme de la composition des commissions électorales et leur manque d'indépendance. Le jour du scrutin, la commission électorale centrale avait toutefois administré l'élection de manière assez efficace. Quelques insuffisances (comme la possibilité, pour les électeurs, de s'inscrire sur une liste supplémentaire le jour du scrutin, à condition de présenter une carte d'identité) avaient suscité des inquiétudes et devaient être traitées par les autorités. Pendant la campagne électorale, la situation de la liberté d'expression était restée préoccupante en Azerbaïdjan, malgré des progrès visibles. La commission ad hoc regrettait aussi que le Président sortant eût décidé de ne pas faire officiellement campagne lui-même mais de laisser ce soin à un représentant.

342. M. Walter a ajouté qu'il n'avait pas été possible d'intégrer tous les commentaires envoyés par les membres de la délégation, car certains étaient contradictoires. Cependant, les irrégularités signalées avaient été incorporées de manière aussi complète que possible. Les résultats de l'élection avaient reflété le partage des suffrages et avaient donc traduit la volonté du peuple azerbaïdjanais. La commission ad hoc avait souligné que le récent report de la commission de suivi avait mis en évidence les préoccupations concernant le respect des engagements de l'Azerbaïdjan, notamment en matière de liberté d'expression et de liberté de réunion, et que les autorités souhaitaient améliorer la situation sur ces points.

343. Plusieurs membres du Bureau avaient vivement critiqué le rapport de M. Walter.

344. Mme de Pourbaix Lundin, qui avait participé à la mission, a déclaré que le jour du scrutin, le processus électoral n'avait pas été aussi fluide que le rapport le laissait penser ; de nombreux problèmes avaient été constatés, qui concernaient la gestion des bureaux de vote et le dépouillement du scrutin. Ces éléments n'avaient pas du tout été intégrés dans le rapport de M. Walter. En conséquence, Mme de Pourbaix Lundin n'avait pas pu approuver le texte.

345. M. Gross, qui avait aussi participé à la mission, trouvait les analyses du BIDDH très utiles et estimait que les conclusions du BIDDH allaient dans le même sens que les siennes. Le rapport présenté pour discussion lui avait semblé contradictoire : il soulignait à juste titre que les élections ne se réduisaient pas au jour du scrutin, tout en portant en substance exclusivement sur ce jour-là. En outre, le rapport donnait une image trop positive de l'élection dans son ensemble. M. Gross avait observé depuis l'an 2000 toutes les élections tenues en Azerbaïdjan, à une seule exception près, et regrettait de devoir constater une totale absence de progrès. Il était étrange que l'Assemblée eût fait état de progrès alors que, dans les faits, la régression était patente. M. Gross n'avait aucun doute sur la méthodologie appliquée par l'OSCE et le BIDDH et sur la qualité de leurs évaluations. Un affrontement entre des organisations observatrices était inacceptable pour lui.

346. Le rapport³²⁹, tel qu'adopté par le Bureau à une très courte majorité, salue des progrès concernant le processus électoral et exprime des critiques sur la situation générale, notamment de graves préoccupations au sujet de la liberté des médias. Le rapport mentionne le fait que des membres de la commission ad hoc ont signalé certaines irrégularités dans les bureaux de vote le jour du scrutin. Il regrette l'attitude du BIDDH et précise que M. Voisin, Coordinateur spécial de la mission des observateurs à court terme de l'OSCE, a déclaré publiquement que le BIDDH avait omis d'inclure dans son rapport les progrès mis en évidence par la délégation de l'APCE. Une transcription

³²⁹ <http://semantic-pace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbmQvbnNveG1sL1hSZWYvWDJlLURXLWV4dHl uYXNwP2ZpbGVpZD0yMDI1OSZsYW5nPUZS&xsl=aHR0cDovL3NlbWFWudGljcGFjZS5uZXQvWHNsdC9QZGYvWFJl Zi1XRC1BVC1YTUwyUERGLnhzbA==&xslparams=ZmlsZWlkPTlwMjU5> (dernière consultation le 15 février 2018).

de la déclaration de M. Voisin du 10 octobre 2013 figure à l'annexe 5 du rapport de M. Walter. Au 20 juin 2017, M. Voisin présidait le groupe d'amitié France-Azerbaïdjan de l'Assemblée nationale française³³⁰.

347. Le rapport du PE³³¹, rédigé par M. Arlacchi, ressemble dans ses grandes lignes au rapport de M. Walter. En particulier, le rapport du PE note qu'il y a eu un désaccord de fond entre les trois délégations parlementaires (OSCE, APCE et PE), d'une part, et le BIDDH, d'autre part, au sujet des projets de textes que le BIDDH avait produits. Les délégations avaient toutes les quatre détecté des problèmes dans les mois qui avaient précédé le scrutin. Toutes déplorait les limitations de la liberté de réunion et de la liberté d'expression, et le fait que 14 personnalités politiques de l'opposition, journalistes et militants des droits de l'homme avaient été emprisonnés dans les mois qui avaient précédé le scrutin. Cependant, les 66 parlementaires qui composaient les trois délégations parlementaires jugeaient les critiques du BIDDH trop intransigeantes dans des domaines où les règles électorales et les comportements électoraux en Azerbaïdjan n'étaient pas très différents des normes adoptées dans les pays de l'UE et à l'échelle mondiale. Selon le rapport de M. Arlacchi, les délégations de l'OSCE, du PE et de l'APCE avaient invité le BIDDH à changer « le ton hostile de son projet de document ». Les trois délégations parlementaires étaient également en désaccord avec le BIDDH au sujet de son évaluation du jour du scrutin et au sujet des faits qu'il invoquait à l'appui de ses conclusions générales. En particulier, M. Arlacchi a indiqué que le BIDDH avait donné trop de poids au bourrage d'urnes observé dans 37 bureaux de vote, qui représentaient seulement 3,2 % des bureaux observés et 0,7 % du nombre total de bureaux³³². Le rapport de M. Arlacchi critique aussi le fait que le BIDDH a qualifié 58 % des bureaux de « mauvais ou très mauvais » sans donner de définition de « mauvais ou très mauvais ».

348. M. Jepsen, qui avait été chef adjoint de la mission du BIDDH, pensait que la délégation du PE avait été soumise à des pressions³³³.

349. Plusieurs témoins entendus par la Groupe d'enquête ont confirmé avoir soutenu l'approche politique et fondée sur une observation de courte durée qui avait conduit à l'adoption du rapport de la commission ad hoc.

350. Lors de son audition devant le Groupe d'enquête³³⁴, M. Walter a indiqué avoir participé, à des titres divers, à 14 élections législatives au Royaume-Uni et à de nombreuses élections locales. En tant que membre de l'APCE, il avait observé des élections en Serbie, dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », en Albanie, en Arménie, en Azerbaïdjan et en Turquie, ainsi qu'en Tunisie et au Maroc. Il avait donc une certaine expérience. De son point de vue, il y avait eu un conflit entre les parlementaires et le BIDDH. Nombre des observateurs du BIDDH, notamment les observateurs à court terme, avaient une expérience électorale très limitée. Certains étaient des étudiants de troisième cycle. Selon M. Walter, ils suivaient une méthode qui consistait à cocher des cases dans un tableau. Le BIDDH estimait très souvent que des erreurs dans l'organisation et la gestion de bureaux de vote justifiaient de qualifier ces bureaux de « mauvais ou très mauvais », ce M. Walter trouvait injuste. L'Azerbaïdjan n'est pas le seul dans ce cas.

³³⁰ [Composition du groupe d'amitié France-Azerbaïdjan au 20 juin 2017 - XI^e législature - Assemblée nationale](#) (dernière consultation le 15 février 2018).

³³¹ http://www.europarl.europa.eu/intcoop/élection_observation/missions/2009-2014/2013_10_09_azerbaijan.pdf (anglais uniquement, dernière consultation le 15 février 2018).

³³² Voir p. 9 du rapport (anglais uniquement) : http://www.europarl.europa.eu/intcoop/élection_observation/missions/2009-2014/2013_10_09_azerbaijan.pdf (dernière consultation le 15 février 2018).

³³³ Témoignage oral d'Harald Jepsen (22 janvier 2018).

³³⁴ Témoignage oral de Robert Walter (7 novembre 2017).

351. M. Walter considérait qu'il y avait aussi un problème avec les statistiques et a rappelé que, lors de l'élection de 2013, le BIDDH avait observé le scrutin dans 1 151 des 5 273 bureaux de vote et relevé des indices clairs de bourrage d'urnes dans 37 bureaux, c'est-à-dire dans 3,2 % des bureaux seulement. Le BIDDH avait qualifié cela de « fraude massive ». M. Walter se souvenait avoir dit à plusieurs occasions au statisticien du BIDDH que cela signifiait que, dans 96,8 % des bureaux de vote observés, il n'y avait pas eu de bourrage d'urnes.

352. Néanmoins, M. Walter a expliqué sa propre conception de l'observation électorale, qui est de produire un rapport équilibré, fondé sur l'expérience du jour du scrutin mais prenant aussi en considération les avis de la Commission de Venise et d'autres organes du Conseil de l'Europe. Il considère que ce rapport devrait être complété par les rapports de la commission de suivi, qui rendent compte d'une observation de longue durée. Cette combinaison permet une analyse critique du contexte des élections, à long terme et à court terme. Le témoin a précisé que le rapport qu'il avait présenté à l'Assemblée en sa qualité de président de la commission ad hoc en novembre 2013 (paragraphe 346 ci-dessus) intégrait tous ces facteurs, en particulier les critiques formulées par la Commission de Venise.

353. M. Walter se souvenait avoir reçu un projet de rapport du BIDDH, avant la tenue du scrutin. Cependant, il était d'avis de trouver un moyen de permettre à la délégation de l'APCE de présenter les observations qu'elle avait faites elle-même le jour du scrutin ; ces observations accompagneraient les observations faites par le BIDDH avant les élections. Or, la chef de mission du BIDDH n'était pas prête à accepter cette solution. À ce stade des discussions, M. Walter, Mme Barnett (la chef de la délégation de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE) et M. Arlacchi avaient tous estimé qu'ils étaient là pour observer le jour du scrutin et qu'il n'était pas correct d'approuver une déclaration qui présumait que l'élection serait entachée d'irrégularités.

354. M. Walter regrettait l'impossibilité d'un compromis avec le BIDDH et se rappelait avoir été soumis à une certaine pression de la part de membres de sa délégation, qui lui demandaient de rester sur ses positions. Il a ajouté que, de son point de vue, la discussion avait aussi pâti d'un vieil antagonisme politique entre M. Arlacchi et la chef de mission du BIDDH, qui étaient tous deux d'anciens parlementaires italiens.

355. M. Walter a souligné que la délégation de l'APCE avait été déployée pour observer les opérations de vote le jour du scrutin. Pour se renseigner sur ce qui s'était passé avant l'élection, la délégation de l'APCE disposait des rapports de la commission de suivi et du rapport de la Commission de Venise, qui ont été intégrés dans le rapport de la commission ad hoc. M. Walter pensait qu'il aurait été très utile d'intégrer aussi les constatations du BIDDH dans le rapport de la commission de suivi, mais, à cause du désaccord, le BIDDH n'avait pas communiqué les constatations qu'il avait faites le jour du scrutin.

356. Concernant le compte rendu du scrutin, le témoin a expliqué que, dans l'ensemble, les membres des délégations avaient estimé que les procédures s'étaient déroulées correctement le jour de l'élection et que les électeurs avaient pu se rendre dans les bureaux de vote et voter. Un bourrage d'urne avait été signalé dans un bureau de vote, mais, pour le reste, la plupart des personnes considéraient que le déroulement des opérations de vote le jour du scrutin et le décompte des voix avaient eu lieu de manière globalement satisfaisante.

357. M. Destexhe, qui a aussi été entendu par le Groupe d'enquête³³⁵, partageait l'avis de M. Walter sur la différence entre l'approche du BIDDH et ce que devait être, en général, l'approche

³³⁵ Témoignage oral d'Alain Destexhe (6 novembre 2017).

parlementaire en matière d'observation électorale. M. Destexhe, qui n'était pas membre de la délégation de l'APCE lors de l'élection de 2013, a cependant indiqué avoir participé à de nombreuses missions d'observation électorale. L'expérience montrait qu'il n'y avait ni bons ni mauvais observateurs. C'était un exercice très subjectif. M. Destexhe avait été membre de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE de 2007 à 2010 et se souvenait que les délégations de cette assemblée étaient systématiquement en désaccord avec le BIDDH. L'AP de l'OSCE et le BIDDH avaient des approches fondamentalement différentes en matière d'observation électorale. Le BIDDH confiait cette tâche à des jeunes qui sortaient directement de l'université et avaient une conception idéaliste du processus électoral. Ces jeunes observateurs s'en tenaient aux lignes directrices et aux listes de vérification. Selon M. Destexhe, avec ce type d'approche, le BIDDH conclurait que les élections organisées en France et en Belgique ne sont pas démocratiques. En revanche, du fait de leur propre expérience électorale, les parlementaires avaient une approche plus politique des élections ; ils s'attachaient à déterminer, par exemple, si la situation s'était améliorée depuis les dernières élections ou encore si la commission électorale fonctionnait mieux. Par ailleurs, M. Destexhe a souligné que les parlementaires devaient être libres de rendre compte des élections en se fiant à leur propre jugement.

M. Destexhe a insisté sur le fait qu'on pouvait rendre compte de ce qu'on avait vu le jour du scrutin, mais pas de ce qui s'était passé trois semaines plus tôt. Autrement, cela n'aurait aucun sens d'observer les élections. M. Destexhe pensait aussi que le BIDDH était un instrument politique des États-Unis. Il a ajouté que le BIDDH avait l'habitude de rédiger ses rapports avant d'avoir entendu le compte rendu de ses observateurs. M. Destexhe se souvenait que, lorsqu'il avait été observateur pour l'OSCE, les rapports étaient déjà rédigés avant la séance de débriefing et il n'avait jamais été interrogé sur ce qu'il avait observé.

358. M. Xuclà a expliqué au Groupe d'enquête³³⁶ avoir participé à une bonne vingtaine de missions d'observation électorale dans des pays d'Amérique latine, d'Afrique et d'Europe orientale. Entre 2008 et 2009, il avait obtenu un diplôme d'observateur électoral décerné par l'institut espagnol d'études diplomatiques. Il avait observé des élections en Azerbaïdjan en 2013 et 2015. Concernant l'élection de 2013, M. Xuclà jugeait dommage que la chef de mission du BIDDH eût refusé un compromis qui aurait permis de diffuser une déclaration conjointe. Toutefois, il ne pouvait pas en dire plus sur les circonstances de ce désaccord : il n'avait pas dirigé la délégation et n'avait donc pas participé aux réunions avec les autres délégations.

359. Lors de son audition du 22 janvier 2018, M. Mariani a expliqué que l'organisation de missions d'observation à long terme et de missions à court terme était une pratique hypocrite car, dans 90 % des cas, les conclusions finalement retenues étaient les conclusions rédigées à l'avance par la mission à long terme du BIDDH, qui, d'après M. Mariani, étaient très partiales.

360. Des membres du Secrétariat de l'APCE, ainsi que les représentants d'ONG entendus par la Groupe d'enquête, tendaient à croire que l'approche du BIDDH était la bonne et que la délégation de l'APCE ne devrait pas s'écarter des conclusions du BIDDH.

361. Mme Schiffer³³⁷ estimait que le BIDDH avait une meilleure méthodologie et que son personnel était mieux formé, restait beaucoup plus longtemps sur place et utilisait une approche statistique. Le BIDDH avait aussi l'habitude de prendre contact avec les candidats et des ONG. De l'avis de Mme Schiffer, une mission ne durait que quelques jours et composée d'un nombre réduit

³³⁶ Témoignage oral de Jordi Xuclà (12 décembre 2017).

³³⁷ Témoignage oral de Stefanie Schiffer (7 novembre 2017).

de parlementaires ne pouvait pas observer correctement une élection. En outre, la Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections et le Code de conduite à l'usage des observateurs électoraux internationaux (la « Déclaration de principes »)³³⁸ indiquaient clairement que les délégations devaient avoir une méthodologie transparente : une mission de taille réduite devait préciser sa composition, le temps passé sur place et le nombre de personnes rencontrées. Compte tenu de sa durée limitée, une telle mission devait aussi s'abstenir de faire des déclarations générales.

362. Un membre du Secrétariat de la Commission de Venise a expliqué au Groupe d'enquête que les normes applicables à l'observation d'élections sont l'article 3 du Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise³³⁹. S'y ajoute le « document de Copenhague » de 1990, adopté au sein de l'OSCE, qui n'a cependant pas la même force juridique que les autres instruments cités.

(ii) Allégations de conflit d'intérêts concernant M. Robert Walter

363. Plusieurs membres du Secrétariat de l'APCE et représentants d'ONG entendus par la Groupe d'enquête considéraient que les membres des délégations de l'APCE et du PE qui avaient opté pour une approche différente de celle du BIDDH doivent avoir eu leurs propres raisons de le faire ; la possibilité d'un conflit d'intérêts personnel impliquant l'Azerbaïdjan ou de pressions abusives a été évoquée.

364. Le témoignage oral de deux membres du Secrétariat de l'APCE laisse penser que M. Walter n'aurait pas dû être nommé président de la commission ad hoc pour l'élection présidentielle en Azerbaïdjan à cause d'un conflit d'intérêts résultant du fait que sa femme était une ressortissante turque.

365. Selon la déclaration soumise par M. Walter, que le Groupe d'enquête a vue, M. Walter n'avait déclaré aucun conflit d'intérêts concernant l'Azerbaïdjan.

366. Devant le Groupe d'enquête, M. Walter³⁴⁰ a indiqué ne s'être absolument pas senti gêné de présider la commission ad hoc du fait de ses liens avec la Turquie, remarquant par analogie : « C'est un peu comme si vous disiez à un Français : vous ne devriez pas avoir d'avis sur ce qui se passe en Wallonie ».

367. Selon les preuves documentaires examinées par la Groupe d'enquête, après sa nomination à la présidence de la commission ad hoc mais avant la mission d'observation électorale, M. Walter avait déjà déploré des rumeurs selon lesquelles la commission ad hoc n'aurait pas été transparente dans sa déclaration d'intérêts et produirait en tout cas un rapport partial sur les élections. À la même occasion, M. Walter avait indiqué qu'une ONG allemande (l'ESI, vraisemblablement) avait déjà tenté de fragiliser l'Assemblée et son personnel mais n'avait pas pu apporter au Secrétaire général de l'Assemblée les preuves de ses allégations concernant une pratique délibérée de « diplomatie du caviar ». M. Walter avait souligné devant le Bureau que toutes les déclarations sur des conflits d'intérêts étaient disponibles et pouvaient être jointes au rapport.

³³⁸ <https://www.osce.org/fr/odihr/elections/16937?download=true> (dernière consultation le 15 février 2018).

³³⁹ [http://venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD\(2002\)023rev-f&lang=FR](http://venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2002)023rev-f&lang=FR) (dernière consultation le 15 février 2018).

³⁴⁰ Témoignage oral de Robert Walter (7 novembre 2017).

(iii) Missions d'observation non affiliées à la MIOE

368. Ainsi que cela a déjà été indiqué dans le contexte des élections législatives de 2010, d'anciens membres de l'APCE ont apparemment aussi participé à des missions d'observation privées lors de l'élection présidentielle de 2013.

369. Mme Schiffer³⁴¹ pensait que plusieurs États, dont l'Azerbaïdjan, avaient mis en place un système destiné à présenter leurs processus électoraux sous un jour favorable. Le système reposait sur les méthodes suivantes : réprimer les organisations indépendantes, acheter des missions d'observation électorale de démocraties bien établies et créer des organisations non gouvernementales (des ONG étatiques, aussi appelées « GONGO »). Mme Schiffer a confirmé que la Déclaration de principes contenait les principes reconnus au niveau international pour les missions d'observation électorale et que ce texte avait un caractère obligatoire pour tous ses signataires, dont l'APCE, le PE et le BIDDH. Malheureusement, nombre d'autres missions d'observation électorale ne satisfaisaient pas à ces exigences. Elles n'appliquaient pas de méthodologie transparente et ne rendaient pas leurs rapports publics. Le respect de ces critères faisait la différence entre de véritables missions d'observation électorale et des missions à motivation politique.

370. M. Jepsen³⁴² a aussi expliqué que le BIDDH ne considère pas les missions d'observation électorale privées comme indépendantes et que certaines ne sont pas transparentes sur l'organisation qu'elles représentent.

371. Selon Mme Schiffer, les délégations de l'APCE et du PE étaient devenues des composantes de ce système. Leurs conclusions l'avaient surprise, notamment celles de la délégation du PE, car elle pensait que le PE était mieux protégé contre ce type de comportement, puisque celui-ci était passible de sanctions.

372. En outre, les membres du Secrétariat de l'APCE entendus par le Groupe d'enquête avaient généralement le sentiment que les membres ou anciens membres de l'APCE qui participaient à des missions d'observation privées avaient été payés par l'Azerbaïdjan.

373. À cet égard, un membre du Secrétariat de l'APCE a déclaré au Groupe d'enquête que M. Lintner et M. Iwiński avaient participé à l'observation des élections de 2013 en tant qu'observateurs privés payés par l'Azerbaïdjan. L'organisation qu'ils représentaient n'a pas été identifiée. À l'époque, M. Lintner n'était déjà plus membre de l'APCE, tandis que M. Iwiński, qui était encore membre, faisait partie de la commission ad hoc.

374. M. Wille³⁴³ a confirmé que, en 2013, à la demande du Gouvernement belge, il s'était rendu en Azerbaïdjan dans le cadre d'une mission d'observation électorale privée. À cette époque, M. Wille, qui s'était retiré de la politique en 2010, n'était plus membre de l'APCE.

375. Mme Zakharova³⁴⁴, l'une des personnes représentant l'ONG « Freedom Files » entendues par le Groupe d'enquête, a expliqué que l'EAEO, l'organisation de M. Goris (paragraphe 47 ci-dessus), avait participé à l'observation de l'élection de 2013.

376. Lors de son audition par le Groupe d'enquête, le 23 janvier 2018, M. Goris a expliqué que son organisation avait observé plusieurs élections en Azerbaïdjan, mais il a nié avoir reçu la moindre somme d'argent à cette fin (paragraphe 175-181 ci-dessus). Il a confirmé que, pour l'une des missions menées en Azerbaïdjan, l'EAEO avait travaillé avec l'une des organisations de M. Lintner et que cette organisation avait été responsable de la mission en Azerbaïdjan. Il a nié que l'EAEO eût

³⁴¹ Témoignage oral de Stefanie Schiffer (7 novembre 2017).

³⁴² Témoignage oral d'Harald Jepsen (22 janvier 2018).

³⁴³ Témoignage oral de Paul Wille (11 octobre 2017).

³⁴⁴ Témoignage oral d'Olga Zakharova (5 septembre 2017).

reçu une quelconque rémunération pour cette mission. Bien que M. Goris n'ait pas précisé la date de la mission, un article de presse indiquait que l'EAO avait participé à l'observation de l'élection de 2013 ; dans cet article, M. Goris reconnaissait que la GEFDAB de M. Lintner avait soutenu la mission en payant les billets d'avion et les frais de séjour³⁴⁵.

377. M. Goris a précisé que l'EAO pouvait compter sur une réserve de quelque 200 éminents parlementaires (anciens parlementaires ou parlementaires en exercice) de toute l'Europe, du Canada et des États-Unis. Il a ajouté que son organisation travaillait de manière très transparente et sur la base d'une stricte neutralité. Chaque observateur devait accepter les règles de conduite de l'EAO en signant un document. Un exemplaire de ce document a été remis au Groupe d'enquête. M. Goris a refusé de communiquer la liste des observateurs à cause de l'image négative que la presse avait donnée de son organisation.

378. Lors de son audition du 6 novembre 2017, M. Moniquet, cofondateur de l'ESISC (paragraphe 28-32 ci-dessus), a expliqué que son cercle de réflexion était l'une des organisations privées à avoir mené une mission d'observation électorale dans le contexte de l'élection présidentielle de 2013. L'équipe était composée d'une dizaine de membres, qui étaient tous des professionnels expérimentés : anciens militaires, agents des services de police ou de renseignement, professeurs d'université, ou encore membres du personnel de l'OSCE. M. Moniquet et l'un de ses associés avaient aussi effectué trois missions préélectorales pour vérifier que l'élection avait été préparée de manière équitable. Les missions électorales de ce type sont conduites par le cercle de réflexion et les fonds (de l'ordre de 15 000 à 20 000 EUR par mission) provenaient de l'entreprise commerciale de M. Moniquet.

M. Moniquet se rappelait avoir croisé des parlementaires qui appartenaient à l'organisation de M. Goris et supposait que M. Goris avait aussi été présent.

379. Lors de son audition du 22 janvier 2018, M. Jepsen a déclaré qu'il ne connaissait ni M. Goris, ni M. Destexhe, ni M. Moniquet, mais que M. Lintner était « une personnalité bien connue ».

380. Selon M. Walter³⁴⁶, il y avait plusieurs délégations parlementaires qui étaient affiliées à la MIOE. À Bakou, il s'était entretenu avec le chef de la délégation parlementaire de l'Assemblée interparlementaire de la Communauté d'États indépendants (IPA-CIS), M. Slutsky, qui était aussi membre de l'APCE. Au cours des mois qui avaient précédé l'élection, pendant que M. Walter et sa femme étaient en vacances à Bodrum, M. Slutsky avait appelé M. Walter à plusieurs reprises ; M. Slutsky avait demandé s'il pouvait envoyer son jet privé à l'aéroport de Bodrum pour prendre le témoin, de manière à ce qu'ils aillent ensemble voir le Président Aliyev, qui passait des vacances en Sardaigne. M. Walter avait refusé cette proposition de rejoindre le Président Aliyev en avion, comme il avait aussi refusé la proposition de produire un rapport commun, que M. Slutsky lui avait faite au cours de la mission d'observation. M. Walter pensait que M. Slutsky était très proche du Président Aliyev, qui lui avait décerné une médaille.

(d) Élections législatives du 1^{er} novembre 2015

381. Les élections législatives de 2015 ont été particulières dans le sens où, après avoir conduit une mission préélectorale du 12 au 14 août 2015, le BIDDH avait décidé d'annuler sa mission à cause d'un désaccord sur le nombre d'observateurs à long terme qui devaient être accrédités par les autorités azerbaïdjanaises.

³⁴⁵ [European Parliament goes soft on flawed Azerbaijan election – POLITICO](#) (dernière consultation le 15 février 2018).

³⁴⁶ Témoignage oral de Robert Walter (7 novembre 2017).

382. Le Bureau de l'APCE avait néanmoins décidé d'observer les élections, avant la décision du BIDDH d'annuler sa mission. La chronologie de la mission de l'APCE peut être décrite comme suit.

383. Le 22 juin 2015, le Bureau de l'APCE a décidé d'observer les élections et de créer à cette fin une commission ad hoc, composée de trente membres, plus les co-rapporteurs de la commission de suivi (M. Iwiński et M. Conde). Le Bureau a aussi autorisé une mission préélectorale.

384. Le 26 juin 2015, le Bureau a approuvé la composition de la commission ad hoc. Il a nommé M. Xuclà président de la commission ad hoc et décidé de faire le point sur la situation à sa prochaine réunion, selon que les autorités azerbaïdjanaises donneraient ou non l'assurance que tous les membres de la commission ad hoc pourraient entrer dans le pays pour observer ces élections et que le BIDDH de l'OSCE aurait la possibilité de déployer une mission d'observation à long terme. Lors de la réunion, M. Gross a indiqué que son groupe (SOC) n'était pas favorable à l'envoi d'une mission si l'Azerbaïdjan n'autorisait pas le BIDDH à déployer une mission à long terme.

385. Le 31 août 2015, le Bureau a approuvé une composition actualisée de la commission ad hoc.

386. Le 11 septembre 2015, le BIDDH a annoncé avoir décidé d'annuler sa mission d'observation à cause des limitations du nombre d'observateurs imposée par les autorités azerbaïdjanaises. Le BIDDH avait envisagé de déployer 30 observateurs à long terme et 350 observateurs à court terme, alors que les autorités azerbaïdjanaises n'acceptaient d'accréditer que six observateurs à long terme et 125 observateurs à court terme au maximum. Le BIDDH estimait qu'une telle restriction rendrait impossible de mener une mission d'observation électorale crédible et effective³⁴⁷.

387. Le 28 septembre 2015, le Bureau a discuté de la question de savoir si l'APCE devait envoyer une mission d'observation électorale en Azerbaïdjan, compte tenu de la décision du BIDDH d'annuler sa propre mission. Après un vote, il a décidé de déployer la mission de courte durée sous la présidence de M. Xuclà. Dans l'intervalle, le Parlement européen et l'Assemblée parlementaire de l'OSCE avaient décidé de ne pas envoyer de mission.

388. La délégation préélectorale a effectué une visite à Bakou du 20 au 23 septembre 2015.

389. La commission ad hoc a mené sa mission d'observation du 30 octobre au 2 novembre 2015. Le jour du scrutin, ses membres se sont répartis en 16 équipes et ont observé les opérations de vote dans 103 bureaux, à Bakou et dans ses environs, ainsi qu'à Sirvan, Sumgayit, Samaxi, Qobustan, Yasamal, Kurdamir, Saatli, Ismayili et Siyazan.

390. Des allégations spécifiques ont été faites au sujet de la décision de l'APCE de déployer une mission d'observation électorale malgré l'absence du BIDDH ; au sujet de la conduite de la mission sur place par M. Xuclà ; et au sujet du comportement de certains membres de la commission ad hoc pendant la mission. De plus, comme des élections précédentes, les élections législatives de 2015 ont vu la présence de nombreuses missions d'observation électorale qui n'étaient affiliées à aucune MIOE, dont la mission conduite par l'organisation de M. Goris.

(i) Décision du Bureau de déployer la mission de l'APCE malgré l'absence du BIDDH

391. À la réunion du Bureau du 28 septembre 2015, des membres du Bureau ont estimé que l'APCE devait envoyer une mission car cela faisait partie de la procédure de suivi à laquelle l'Azerbaïdjan était soumis. Ils faisaient valoir qu'il serait bizarre d'envoyer des missions d'observation électorale au Belarus, qui n'est pas un État membre du Conseil de l'Europe, et de ne pas envoyer de mission en Azerbaïdjan, qui est un État membre. M. Xuclà a souligné que l'Assemblée

³⁴⁷ [Restrictions imposed by Azerbaijan compel cancellation of parliamentary election observation mission, says ODIHR Director Link | OSCE](#) (dernière consultation le 15 février 2018).

devait respecter la résolution qu'elle avait adoptée en juin 2015. Le Groupe d'enquête note que la Résolution 2062(2015)³⁴⁸, adoptée le 26 juin 2015 par 125 voix pour, 13 voix contre et 8 abstentions, contient notamment les affirmations suivantes : « Lors de l'élection présidentielle de 2013 en Azerbaïdjan, les délégations d'observation des élections de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et du Parlement européen ont constaté que le processus électoral s'était déroulé de manière libre, équitable et transparente le jour du scrutin, mais que des améliorations du cadre électoral sont encore souhaitables. (...) L'Assemblée estime qu'il reste tout aussi important de maintenir son travail d'observation. Si d'autres équipes d'observateurs n'étaient pas en mesure de participer, l'Assemblée devrait envisager d'intensifier la contribution du Conseil de l'Europe aux prochaines élections législatives afin d'assurer un contrôle effectif du processus électoral. »

392. D'autres membres du Bureau considéraient que la seule institution capable d'évaluer le processus électoral dans son ensemble était le BIDDH et que l'envoi de petites missions de courte durée n'avait pas de sens.

393. Mme Brasseur, alors Présidente de l'APCE, se souvenait n'avoir pas été favorable à l'envoi d'une mission en l'absence du BIDDH mais avoir finalement respecté la volonté de la majorité du Bureau. Elle a expliqué que M. Xuclà avait beaucoup tenu à être nommé président de la commission ad hoc et que, en tant que président du groupe politique de ADLE, il avait fait en sorte que M. Destexhe soit membre de la commission ad hoc. Mme Brasseur a aussi déclaré avoir averti M. Xuclà que le déploiement de la mission aboutirait à une situation « délicate » et l'avoir invité à prendre contact avec le BIDDH, pour connaître les raisons pour lesquelles le BIDDH avait annulé sa propre mission ; de l'avis de Mme Brasseur, M. Xuclà n'avait jamais pris contact avec le BIDDH³⁴⁹.

394. M. McNamara³⁵⁰ a expliqué avoir été opposé à l'envoi de la mission. Il n'avait d'abord pas envisagé de participer à la mission car il était critique envers l'Azerbaïdjan. Il avait ensuite changé d'avis après avoir constaté que les personnes qui soutenaient l'Azerbaïdjan étaient très actives à l'Assemblée.

Les preuves documentaires examinées par le Groupe d'enquête montrent que M. McNamara avait appelé les membres du Bureau à replacer ces élections dans leur contexte. Il avait expliqué que cela ne serait pas possible si l'Assemblée limitait son observation au jour du scrutin. Pour replacer les élections dans leur contexte, il était nécessaire de s'appuyer sur des observateurs à long terme, qui étaient déployés par le BIDDH de l'OSCE.

395. De manière générale, le Secrétariat de l'APCE n'était pas favorable au déploiement de la mission³⁵¹. Pourtant, après son audition du 12 décembre 2017, M. Xuclà a fourni au Groupe d'enquête une liste d'arguments que le Secrétariat aurait établie pour lui permettre de défendre la décision de l'APCE de déployer la mission.

396. M. Xuclà³⁵² a aussi expliqué que, s'il avait été nommé président de la commission ad hoc, c'était probablement en raison de sa neutralité à l'égard de l'Azerbaïdjan. Officiellement, la décision avait été prise par le Bureau à l'unanimité, mais sa nomination avait déjà fait l'objet d'un consensus au sein du Comité des Présidents. M. Xuclà a expliqué que Mme Brasseur avait essayé de le dissuader d'accepter cette fonction. Elle faisait partie de ces parlementaires qui avaient voulu

³⁴⁸ [APCE - Résolution 2062 \(2015\) – Le fonctionnement des institutions démocratiques en Azerbaïdjan](#) (dernière consultation le 15 février 2018).

³⁴⁹ Témoignage oral d'Anne Brasseur (11 octobre 2017).

³⁵⁰ Témoignage oral de Michael McNamara (11 octobre 2017).

³⁵¹ Témoignages oraux et preuves matérielles de membres du Secrétariat de l'APCE.

³⁵² Témoignage oral de Jordi Xuclà (12 décembre 2017).

rompre les relations avec les pays qui ne respectaient pas les normes démocratiques. M. Xuclà ne partageait pas ce point de vue. Selon M. Xuclà, il fallait maintenir le dialogue avec ces pays. Bien qu'elle n'eût pas voté lors de la réunion du Bureau, en sa capacité de Présidente de l'APCE, Mme Brasseur avait été d'avis que l'APCE ne devait pas observer les élections si le BIDDH avait refusé de les observer. Elle avait conseillé à M. Xuclà de contacter un responsable du BIDDH, ce qu'il aurait fait une fois selon ses dires, sans avoir obtenu de réponse à son appel.

397. M. Xuclà a fait remarquer que, lorsque la Russie avait omis d'inviter l'APCE à observer les élections de septembre 2016, le BIDDH avait tout de même déployé sa mission.

398. Il y avait aussi eu des discussions au sein de la Commission de Venise sur la question de savoir si elle devait participer à la mission, compte tenu de la décision du BIDDH. Finalement, la Commission de Venise avait décidé de participer à la mission.

399. Les circonstances qui avaient précédé la réunion du Bureau du 28 septembre faisaient penser à plusieurs membres du Secrétariat de l'APCE que des pressions pouvaient avoir été exercées très activement en faveur de l'Azerbaïdjan lors de la préparation de cette réunion, et que M. Conde et M. Iwiński, qui étaient alors co-rapporteurs sur l'Azerbaïdjan au sein de la commission de suivi, pouvaient avoir été soumis à des pressions pour les amener à soutenir le déploiement de la mission d'observation électorale.

Selon des membres du Secrétariat de l'APCE entendus par la Groupe d'enquête, le Secrétariat avait trouvé dans une salle de réunion un exemplaire d'un courriel envoyé par M. Goris à M. Iwiński le 25 septembre 2015. Ce courriel contenait le texte d'une lettre destinée à être signée par M. Conde ; dans ce texte, M. Conde et M. Iwiński encourageaient vivement les membres du Bureau à déployer la mission. De l'avis des témoins, la lettre avait été rédigée par M. Goris (paragraphe 172 ci-dessus). Le Groupe d'enquête a reçu un exemplaire du courriel adressé par M. Goris à M. Iwiński.

(ii) Allégations concernant la manière dont M. Xuclà a conduit la mission

400. Plusieurs membres du Secrétariat de l'APCE, dont certains avaient une connaissance directe des événements et d'autres, seulement une connaissance indirecte, se rappelaient que M. Xuclà s'était approprié la mission bien plus fermement que d'autres chefs de délégations, notamment en décidant de la composition des équipes d'observateurs, des zones de déploiement le jour du scrutin et des ONG spécifiques à inviter aux réunions officielles.

L'un de ces membres du Secrétariat a aussi indiqué que M. Xuclà avait refusé de rencontrer M. Ilgar Mammadov, un opposant politique qui était en détention après avoir été arrêté en 2013 et condamné en 2014. M. Mammadov est considéré comme l'un des prisonniers politiques les plus en vue d'Azerbaïdjan.

401. Concernant la question des ONG, un membre du Secrétariat a expliqué que M. Xuclà avait décidé de ne pas rencontrer certaines des organisations importantes présentes en Azerbaïdjan, sans toutefois les mentionner. Le même témoin a déclaré que M. Schwabe, Mme Finckh-Krämer (Allemagne) et M. Schennach lui avaient demandé de les accompagner à une réunion confidentielle avec certaines ONG et de n'en informer ni d'autres parlementaires ni d'autres membres du personnel. Cette déclaration concernant la réunion a été confirmée par M. Schennach³⁵³, qui a précisé qu'il s'agissait d'une rencontre « top secrète » avec une trentaine de militants politiques et de membres des familles de dissidents emprisonnés.

³⁵³ Témoignage oral de Stefan Schennach (24 janvier 2018).

402. Concernant la composition des équipes et leur déploiement dans les bureaux de vote, M. Torcătoriu³⁵⁴ a expliqué que c'était généralement le BIDDH qui fournissait la liste des bureaux de vote. Les membres de la délégation de l'APCE se répartissaient alors dans différentes équipes, affectées à des zones géographiques données, au sein desquelles elles étaient libres d'observer le déroulement des opérations de vote dans les bureaux de leur choix. Le témoin n'a pas expliqué clairement qui avait fourni la liste des bureaux de vote lors de la mission de 2015 et ne se rappelait pas si M. Xuclà avait fourni cette liste lui-même. Un autre membre du Secrétariat se souvenait que M. Xuclà était venu le voir dans sa chambre d'hôtel avec une carte de l'Azerbaïdjan pour discuter de l'affectation des équipes à leurs zones géographiques respectives.

Il ressort d'un courriel envoyé par M. Torcătoriu à sa hiérarchie que, d'un point de vue logistique, la mission d'observation électorale, comme la mission préélectorale, avaient été organisées avec l'assistance du Bureau du Conseil de l'Europe à Bakou et de la délégation azerbaïdjanaise à l'APCE.

403. M. Xuclà a expliqué que c'était M. Torcătoriu qui avait la liste des bureaux de vote, qui avait probablement été fournie précédemment par le BIDDH. S'agissant des aspects logistiques de la mission, M. Torcătoriu avait collaboré avec le Bureau du Conseil de l'Europe à Bakou, dirigé par Mme Filipović. M. Xuclà se souvenait avoir vérifié la localisation des bureaux de vote sur une carte de l'Azerbaïdjan et avoir pour seul changement réduit la liste des bureaux car elle était trop longue. Lors de son audition du 23 janvier 2018, Mme Filipović a indiqué au Groupe d'enquête que la liste des bureaux de vote était généralement fournie au Secrétariat par le Gouvernement azerbaïdjanais. Concernant la composition des équipes d'observateurs, M. Xuclà se rappelait que c'était « comme à l'école », dans la mesure où certains membres voulaient faire partie de la même équipe que leurs amis. Par exemple, M. Preda avait fait équipe avec un membre moldave de la commission ad hoc parce qu'ils parlaient tous deux roumain.

404. La manière dont M. Xuclà avait organisé et dirigé la réunion du 2 novembre 2015 a fait l'objet de vives critiques. La réunion s'est tenue dans la matinée du 2 novembre. Lors de la réunion, M. Xuclà a distribué un avant-projet, qui a ensuite été examiné par 23 membres de la commission ad hoc, avec l'assistance juridique de la Commission de Venise. Le projet a été adopté au scrutin secret, par 16 voix pour et sept voix contre.

405. Il ressort de l'ensemble des témoignages entendus et des documents examinés par le Groupe d'enquête que la réunion a été très animée et tendue. Le Groupe d'enquête a entendu des témoignages selon lesquels, pendant la réunion, certains parlementaires appartenant à la majorité avaient traité avec un grand dédain les membres des Secrétariats de l'APCE et de la Commission de Venise présents à la réunion. Il y avait en particulier M. Agramunt et M. Destexhe, qui ont été décrits comme « agressifs ».

Selon ces témoins, les discussions avaient été très tendues et M. Xuclà avait donné la parole uniquement à ses collègues pro-Azerbaïdjan. Toutefois, un courriel envoyé par l'un de ces témoins le 3 novembre 2015 donne une image plus nuancée de la situation. Dans ce courriel, le témoin en question estime qu'il y a clairement eu une certaine partialité dans le choix de l'ordre de passage des orateurs et fait remarquer que l'un des parlementaires, M. Attila Mesterházy (Hongrie), avait dû quitter la réunion précipitamment avant de pouvoir s'exprimer parce qu'il avait un avion à prendre.

406. Lors de son audition du 12 octobre 2017, M. Schwabe a confirmé que M. Destexhe avait été « très agressif » envers le membre du Secrétariat de la Commission de Venise, que lui (M. Schwabe) avait essayé de protéger.

³⁵⁴ Témoignage oral de Bogdan Torcătoriu (6 novembre 2017).

407. M. Destexhe³⁵⁵ a confirmé avoir eu une attitude assez hostile envers les membres du Secrétariat présents à la réunion. Il se souvenait que le membre du Secrétariat de la Commission de Venise bavardait avec des membres du Secrétariat de l'APCE pendant les discussions entre les parlementaires et exprimait un avis négatif sur l'élection. M. Destexhe s'est décrit comme une personne directe et a reconnu avoir pris à partie le membre du Secrétariat de la Commission de Venise, qui avait parfaitement le droit d'être présent à la réunion en vertu de l'accord avec la Commission de Venise, mais qui aurait dû demander la parole s'il voulait faire des commentaires.

M. McNamara³⁵⁶ se rappelait que M. Destexhe avait joué un rôle actif lors de la réunion ; M. Agramunt avait été « agréable et professionnel » ; quant à M. Preda, il était devenu très agressif et blessant, notamment envers le membre du Secrétariat de la Commission de Venise.

Le membre du Secrétariat de la Commission de Venise en question a indiqué qu'il avait assisté seul à la réunion, puisque M. Manuel Gonzalez Oropeza (le membre de la Commission de Venise qui faisait partie de la délégation de l'APCE) était déjà parti. Il se souvenait que la note élaborée par la Commission de Venise n'avait pas été prise en compte et que M. Xuclà ne l'avait pas autorisé à la présenter à la réunion. Cependant, le témoin se rappelait aussi avoir été invité à prendre la parole et avoir pu proposer un amendement sur un point de droit concernant la citation des normes de la Commission de Venise, amendement qui avait été rejeté. Le témoin a aussi indiqué que les membres de la délégation de la Commission de Venise avaient relevé plusieurs irrégularités au cours des élections et qu'ils les avaient signalées à M. Xuclà. Il estimait que cela aurait dû se traduire par une déclaration plus critique. De l'avis du témoin, la mission de 2015 avait comporté un autre aspect inhabituel : M. Xuclà n'avait pas voulu distribuer son projet de déclaration avant la réunion, ce qui avait empêché les autres parlementaires de disposer de suffisamment de temps pour étudier le projet et faire des contre-propositions.

408. À cet égard, M. Sawicki³⁵⁷ a indiqué avoir appris que, le soir du scrutin, M. Xuclà avait informé le Secrétariat qu'il rédigerait la déclaration lui-même. Le lendemain matin, M. Xuclà avait produit un texte rédigé dans un anglais parfait, bien que son anglais ne le fût pas. Interrogé sur la manière dont il avait procédé, M. Xuclà avait déclaré avoir rédigé le texte « en espagnol » et l'avoir envoyé à son assistante en Espagne, qui l'avait traduit pour lui.

409. Un autre membre du Secrétariat de l'APCE ayant une connaissance directe des événements a informé le Groupe d'enquête que, pour la déclaration de la mission préélectorale (annexe 2 du rapport de la commission ad hoc³⁵⁸), M. Xuclà avait produit une déclaration de sept pages, rédigée dans un anglais parfait, en l'espace de quarante-cinq minutes, ce que le membre du Secrétariat tenait pour impossible. M. Xuclà lui avait alors dit avoir rédigé le texte « en catalan » et l'avoir fait traduire par une collègue en Espagne. Il avait procédé de la même manière pour la déclaration concernant l'élection.

Ce témoignage a été confirmé par un autre membre du Secrétariat ayant une connaissance directe des événements. Il se souvenait avoir été très surpris que M. Xuclà, qui avait une « très bonne » maîtrise de l'anglais, eût pu produire un texte dans un « anglais parfait » dans un laps de

³⁵⁵ Témoignage oral d'Alain Destexhe (6 novembre 2017).

³⁵⁶ Témoignage oral de Michael McNamara (11 octobre 2017).

³⁵⁷ Témoignage oral de Wojciech Sawicki (5 septembre 2017).

³⁵⁸ <http://semantic-pace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbmQvbnNveG1sL1hSZWYvWDJlLURXLWV4dHIuYXNwP2ZpbGVpZD0yMjI0S2sYW5nPUZS&xsl=aHR0cDovL3NlbnVudGlicGFjZS5uZXQvWHNsdC9QZGYvWFJlZi1XRClBVC1YTUwYUERGlnhzbA==&xsltparams=ZmlsZWlkPTlyMjY5> (dernière consultation le 15 février 2018).

temps aussi court. Ce dernier membre du Secrétariat a aussi indiqué que le Secrétariat avait déjà établi un projet de déclaration électorale, que M. Xuclà n'avait pas même lu. Concernant la déclaration préélectorale, il ressort d'un courriel envoyé par ce membre du Secrétariat à sa hiérarchie à Strasbourg le 23 septembre 2015 que le projet de déclaration préélectorale établi par M. Xuclà avait été accepté à l'unanimité par les membres de la mission préélectorale. Le seul changement apporté avait été la suppression de deux paragraphes qui mentionnaient le fait que Mme Filipović, ancienne chef du Bureau du Conseil de l'Europe à Bakou, et plusieurs ambassadeurs que la mission avait rencontrés s'étaient déclarés favorables au déploiement de la mission d'observation électorale malgré l'absence du BIDDH. De l'avis du témoin, ce changement avait été décidé après que Mme Filipović avait conseillé M. Xuclà en ce sens.

410. Lors de son audition du 6 novembre 2017, M. Destexhe a indiqué qu'il ne savait pas que le Secrétariat avait établi un projet de déclaration. Il estimait que ce n'était pas le rôle de ce dernier de soumettre un projet de déclaration au président de la commission ad hoc parce que des parlementaires expérimentés n'avaient pas besoin du Secrétariat pour rédiger une déclaration. En tout cas, il se rappelait qu'aucun membre du Secrétariat ne lui avait demandé son avis sur les élections avant de préparer un tel projet.

411. Comme il a déjà été dit, les membres du Secrétariat entendus par le Groupe d'enquête ont eu le sentiment que la déclaration avait été rédigée en anglais par quelqu'un d'autre que M. Xuclà, qui avait des liens étroits avec l'Azerbaïdjan. Ils ne semblaient pas croire l'explication de M. Xuclà au sujet de la traduction d'un texte qu'il aurait rédigé.

412. M. Schwabe³⁵⁹ et M. McNamara³⁶⁰ ont déclaré au Groupe d'enquête qu'ils avaient demandé à M. Xuclà de faire élaborer la déclaration par un comité de rédaction mais que leur proposition avait été rejetée. Lors de son audition du 12 décembre 2017, M. Xuclà a nié avoir reçu une telle proposition. Il a expliqué que, tout au long de sa carrière de parlementaire, il avait rédigé ses discours lui-même et qu'il ne pouvait pas accepter que, deux jours avant un scrutin, le Secrétariat présente ses propres conclusions concernant des élections qui n'avaient pas encore eu lieu. De plus, il était convaincu que M. Torcătoriu n'avait pas établi le projet lui-même mais l'avait reçu d'une autre personne membre du Secrétariat de Strasbourg. De l'avis de M. Xuclà, le rôle du Secrétariat était de s'occuper de la logistique et de donner des conseils juridiques.

413. M. Xuclà³⁶¹ a confirmé au Groupe d'enquête avoir rédigé la déclaration lui-même en catalan, et l'avoir ensuite envoyée à une collègue de son parti, en Espagne, par courrier électronique. La personne en question parlait couramment l'anglais dans la mesure où son compagnon de l'époque était un citoyen britannique. M. Xuclà a fourni ultérieurement au Groupe d'enquête une copie d'un courriel daté du 1^{er} novembre 2015 et envoyé à 23h41 à la personne en question, qui, à la demande du Groupe d'enquête, a aussi fourni une déclaration écrite.

Dans sa déclaration, rédigée dans un anglais qui n'était pas parfait, elle confirmait que, au cours de la semaine précédant la semaine de l'élection, M. Xuclà lui avait demandé de rester disponible les 1^{er} et 2 novembre, pour l'aider à rédiger quelques textes en anglais. Elle avait reçu un texte en anglais et catalan, qu'elle avait mis en bon anglais après en avoir discuté au téléphone avec M. Xuclà.

414. Le Groupe d'enquête note que la déclaration électorale contenue dans l'échange de courriels, qui correspondait au communiqué de presse du 2 novembre 2015 (annexe 4 du rapport de

³⁵⁹ Témoignage oral de Frank Schwabe (12 octobre 2017).

³⁶⁰ Témoignage oral de Michael McNamara (11 octobre 2017).

³⁶¹ Témoignage oral de Jordi Xuclà (12 décembre 2017).

la commission ad hoc³⁶²), faisait moins de deux pages et comportait 736 mots. La déclaration préélectorale (annexe 2 du rapport de la commission ad hoc) faisait un peu plus d'une page et comportait 553 mots.

415. M. Xuclà a aussi expliqué avoir fait un débriefing le soir du scrutin avec toutes les équipes d'observateurs, l'une après l'autre, dont certaines à une heure tardive. C'est pourquoi il n'avait pas pu distribuer son projet avant la réunion.

Il a nié n'avoir pas donné la parole aux membres dissidents de la commission ad hoc. Il avait donné la parole à toutes les personnes présentes dans la salle de réunion, les membres du Secrétariat de l'APCE et le membre du Secrétariat de la Commission de Venise étant les derniers à s'exprimer.

416. La déclaration finale comportait notamment les passages suivants : « Tout au long du jour du scrutin, la Mission n'a constaté aucune violation majeure ou systémique du Code électoral. Mais elle a observé un léger bourrage des urnes dans quelques bureaux de vote. Bien qu'elle n'ait pas été en mesure d'établir qui était à l'origine ou était responsable de cette pratique, elle la déplore et appelle la CEC [la Commission électorale centrale] à mener des enquêtes en bonne et due forme et à rendre compte de ces irrégularités. (...) Au cours du décompte, certaines défaillances ont été constatées ; elles sont principalement liées à un manque de compétence du personnel électoral, mais n'ont eu aucune répercussion sur le résultat final. La Mission invite instamment la CEC à continuer d'améliorer la formation du personnel dans ce domaine. Outre les questions électorales, la Mission a le regret de constater que le domaine des droits de l'homme reste extrêmement préoccupant en Azerbaïdjan, puisque plusieurs défenseurs des droits de l'homme et militants de diverses ONG ont été placés en détention pour divers chefs d'accusation. »

417. Trois membres minoritaires de la commission ad hoc, à savoir M. Schwabe, M. McNamara et Mme Finckh-Krämer, rejoints plus tard par un quatrième, M. Mesterházy, ont décidé de rendre publique une déclaration divergente (annexe 5 du rapport de la commission ad hoc). Dans leur déclaration, ils se montraient très critiques envers la situation générale des droits de l'homme en Azerbaïdjan, qui avait pesé sur le contexte électoral dans son ensemble. Ils n'exprimaient ni points de vue ni désaccord au sujet de ce qui s'était passé le jour du scrutin. Ils soulignaient n'avoir pas été favorables à l'envoi, par l'APCE, d'une mission d'observation électorale de courte durée en l'absence du BIDDH.

418. Lors de son audition du 11 octobre 2017, M. McNamara a confirmé n'avoir pas constaté d'irrégularités le jour du scrutin. Cependant, il savait par expérience qu'il était impossible de se concentrer uniquement sur le jour du scrutin et que les conditions plus générales prévalant dans le pays devaient être prises en compte. Il se souvenait que M. Xuclà avait tenu à parvenir à une forme de consensus au sein de la commission ad hoc, alors que lui-même ne tenait pas tellement à parvenir à un consensus car il était clair que le rapport de M. Xuclà insisterait beaucoup sur le climat pacifique du jour du scrutin, sans s'intéresser d'aucune manière à la limitation de la liberté de réunion et de la liberté d'expression en Azerbaïdjan. Pour M. McNamara, chercher à valider un processus électoral dans ces circonstances semblait ridicule et risquait de discréditer l'Assemblée.

419. Deux autres membres, Mme Ioanneta Kavvadia (Grèce) et M. Ögmundur Jónasson (Islande), dont l'amendement tendant à reformuler deux paragraphes n'avait pas été accepté par la majorité,

³⁶² <http://semantic-pace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbmQvbnRveG1sL1hSZWYvWDJlLURXLWV4dHIuYXNwP2ZpbGVpZD0yMjI0S2sYW5nPUZS&xsl=aHR0cDovL3NlbWFudGljcGFjZS5uZXQvWHNsdC9QZGYvWFJlZi1XRc1BVC1YTUwYUERGlnhzbA==&xsltparams=ZmlsZWlkPTlyMjY5> (dernière consultation le 15 février 2018).

ont diffusé leur propre déclaration sur leur site web (annexe 6 du rapport de la commission ad hoc). Comme la majorité de la délégation, ils saluaient quelques progrès dans les procédures électorales mais regrettaient que ces progrès n'aient pas été replacés dans un contexte plus critique.

420. Les déclarations divergentes ont été vivement critiquées par certains membres de la majorité, qui les jugeaient contraires aux règles de l'APCE.

421. M. Xuclà a présenté le rapport final de la commission ad hoc lors d'une réunion du Bureau tenue le 26 novembre 2017 à Sofia. Il a souligné que les élections étaient un processus qui supposait que des conditions préalables précises soient réunies. Parmi ces conditions figuraient l'existence du pluralisme et la possibilité, pour les candidats, de se présenter aux élections. Ces conditions n'avaient pas été remplies en Azerbaïdjan à cause des violations des droits de l'homme et du fait que certains candidats étaient emprisonnés. La commission ad hoc avait eu pour mandat d'observer les opérations de vote le jour du scrutin et, ce jour-là, le processus n'avait pas été parfait : la commission ad hoc avait constaté des irrégularités comme le bourrage d'urne et la violation du secret du vote dans certains bureaux. Le rapport mentionnait aussi la décision de la Commission électorale centrale d'annuler les résultats dans une circonscription. M. Xuclà a expliqué au Bureau qu'il y avait eu des avis divergents au sein de la commission ad hoc, ce qu'il considérait comme parfaitement normal. Il a fait remarquer que, contrairement à ce que prévoit le paragraphe 23 des lignes directrices pour l'observation des élections par l'Assemblée parlementaire, certains membres de la commission ad hoc avaient rendu publics leurs avis divergents avant la conférence de presse, ce qui avait brouillé le message émanant de l'Assemblée. Toutefois, il avait accepté de reproduire les déclarations divergentes dans des annexes au rapport pour rendre compte de la diversité des points de vue exprimés par les membres de la commission ad hoc³⁶³.

422. Devant le Groupe d'enquête, M. Xuclà³⁶⁴ a déclaré que c'était la position prise par M. Torcătoriu qui avait créé la confusion au sujet de la question de savoir si une déclaration divergente était autorisée. Il a aussi expliqué que la première déclaration divergente semblait être une copie d'un document que la commission ad hoc avait reçu précédemment d'une ONG. Il se souvenait que M. McNamara était parti juste avant la réunion et que M. Schwabe n'arrêtait pas de quitter la réunion avant la fin des discussions, comme s'il préparait quelque chose en parallèle. Ce dernier élément a été confirmé par M. Destexhe.

423. Lors de son audition du 12 octobre 2017, M. Schwabe a expliqué que, au moment où il avait présenté sa déclaration divergente, il ne savait pas que c'était contraire aux règles.

424. Lors de son audition du 6 novembre 2017, M. Torcătoriu, l'administrateur chargé du Secrétariat de la commission ad hoc, a indiqué que, à la réunion du 2 novembre 2015, M. McNamara et M. Schwabe lui avaient demandé s'ils pouvaient faire une déclaration séparée. En l'absence de précédents, il avait répondu par l'affirmative. Cependant, devant le Groupe d'enquête, il a précisé que ce n'était là que son avis personnel.

425. Un autre membre du Secrétariat de l'APCE a indiqué que M. Preda avait envoyé une lettre officielle pour se plaindre du comportement de M. Torcătoriu.

426. Lors de son audition³⁶⁵, M. Destexhe a déclaré que, dans la mesure où aucun des parlementaires présents n'avait d'exemplaire des règles de l'APCE applicables en la matière, ils n'avaient pas pu réfuter la position de M. Torcătoriu. Il a ajouté s'être rendu après la réunion dans le salon de l'hôtel, où il avait vu M. McNamara utiliser un ordinateur. Sur l'écran, M. Destexhe avait pu

³⁶³ Preuves documentaires de l'APCE examinées par le Groupe d'enquête.

³⁶⁴ Témoignage oral de Jordi Xuclà (12 décembre 2017).

³⁶⁵ Tenue le 6 novembre 2017.

voir une longue déclaration, très critique envers l'Azerbaïdjan, qui, d'après lui, avait été rédigée avant la réunion avant même d'écouter le compte rendu du scrutin fait par les autres membres.

427. Après la présentation au Bureau du rapport de la commission ad hoc par M. Xuclà, M. Kox, président du groupe de la GUE, a rappelé qu'il n'avait pas été favorable à ce que l'Assemblée envoie une délégation observer ces élections sans ses partenaires habituels. Cependant, une fois que la décision d'observer les élections avait été prise, son groupe avait décidé de participer à la mission. M. Kox a félicité M. Xuclà d'avoir dirigé pour la première fois une mission d'observation électorale, dans des circonstances assez complexes. Les membres du GUE avaient exprimé leur désaccord avec le contenu du communiqué de presse parce qu'ils ne pouvaient pas accepter que ces élections soient qualifiées de libres et équitables. À bien des égards, les circonstances qui avaient entouré ces élections n'avaient pas été satisfaisantes ou n'avaient pas été gérées correctement. Toutefois, le rapport était plus franc et nuancé que le communiqué de presse diffusé le lendemain du scrutin. M. Kox se réjouissait aussi de constater que les avis divergents avaient été joints en annexe du rapport. Dans ces conditions, il avait estimé pouvoir soutenir le rapport, contrairement au communiqué de presse.

428. À la réunion du Bureau du 26 novembre 2015, Mme Brasseur, alors Présidente de l'APCE, a conclu que la déclaration faite après les élections n'avait pas rendu compte de toutes les nuances que comportait le rapport final³⁶⁶. Lors de son audition du 11 octobre 2017 devant le Groupe d'enquête, elle a expliqué que cela était dû au fait que M. Xuclà avait accepté toutes les propositions de modification de son rapport final.

(iii) Conflit d'intérêts et comportement individuel

429. D'emblée, le Groupe d'enquête note que ni Mme Strenz, ni M. Destexhe, ni aucun autre membre de la commission ad hoc ayant observé les élections législatives de 2015 n'avaient déclaré de conflit d'intérêts concernant l'Azerbaïdjan.

430. Il note également que des allégations de comportement suspect ont été faites au sujet de certains membres de la délégation.

431. Des membres du Secrétariat entendus par le Groupe d'enquête ont trouvé bizarre que plusieurs parlementaires, qu'ils n'ont pas identifiés, ne séjournent pas dans le même hôtel que les autres membres de la commission ad hoc ou « disparaissent tout simplement en soirée ».

432. Plusieurs membres du Secrétariat de l'APCE ont indiqué que Mme Strenz, qui était censée faire équipe avec M. Jónasson, avait décidé de mener sa mission d'observation seule et avait utilisé une voiture et les services d'un chauffeur et d'un interprète qui ne lui avaient pas été fournis par le Secrétariat. Elle avait déjà fait la même chose au Kazakhstan en 2012.

433. M. Schwabe a aussi déclaré que Mme Strenz n'avait pas accompagné M. Jónasson ; M. Schwabe pensait qu'elle n'avait pas même observé les élections³⁶⁷. Il se rappelait avoir vu Mme Strenz transporter des sacs de courses. Il a aussi fait remarquer que, avant la mission, Mme Strenz avait signé une déclaration sur l'absence de conflit d'intérêts. Pourtant, selon M. Schwabe, elle avait reconnu récemment dans les médias allemands avoir reçu de l'argent de l'Azerbaïdjan à la fin de 2014 et au début de 2015.

434. M. Schennach³⁶⁸ pensait lui aussi que Mme Strenz n'avait pas observé les élections et il se souvenait l'avoir vu le jour du scrutin en train de boire du champagne dans un bar.

³⁶⁶ Preuves documentaires de l'APCE examinées par le Groupe d'enquête.

³⁶⁷ Témoignage oral de Frank Schwabe (12 octobre 2017).

³⁶⁸ Témoignage oral de Stefan Schennach (24 janvier 2018).

435. Mme Strenz ayant refusé de témoigner oralement, le Groupe d'enquête a accepté sa proposition de répondre aux questions par écrit. Dans ses réponses reçues par courrier électronique le 5 février 2018, Mme Strenz a confirmé avoir informé le Secrétariat de la commission ad hoc qu'elle souhaitait observer les élections uniquement à Bakou, alors que M. Jónasson avait insisté pour se rendre à l'extérieur de la capitale. Le Secrétariat avait alors fourni à Mme Strenz une liste des bureaux de vote. Elle ne se souvenait pas avoir reçu d'instructions de M. Xuclà. Le jour du scrutin, elle avait pris un taxi, qu'elle avait payé de sa poche, et avait observé environ six bureaux de vote le matin et six l'après-midi. Mme Strenz n'a pas précisé si elle était accompagnée d'un interprète.

Elle a ajouté que ses frais de voyage et de séjour avaient été payés par le *Bundestag*, comme c'était généralement le cas pour ce type de mission.

Elle avait soutenu la déclaration présentée par M. Xuclà et ne se souvenait pas des raisons exactes pour lesquelles M. Schwabe avait produit une déclaration divergente.

436. Mme Strenz a aussi nié tout conflit d'intérêts qui serait lié au fait qu'elle avait eu une relation d'affaire avec Line-M-Trade, société de M. Lintner. Certes, elle savait à l'époque que M. Lintner était membre de la GEFDAB, mais elle ignorait que la société Line-M-Trade était financée par l'Azerbaïdjan.

437. Lors de son audition du 12 octobre 2017, M. Schwabe a aussi indiqué que, le jour du scrutin, il avait fait équipe avec Mme Adele Gambaro (Italie). Au cours de son observation de l'élection, elle avait beaucoup critiqué certains aspects, notamment la présence de caméras dans les bureaux de vote. Toutefois, lorsqu'ils avaient rencontré M. Xuclà dans la soirée pour lui rendre compte de ce qu'ils avaient vu, elle n'avait pas fait part de ces critiques.

438. M. Schwabe a en outre témoigné avoir vu M. Seyidov, le président de la délégation azerbaïdjanaise à l'APCE, avec M. Agramunt et M. Destexhe. Le 2 novembre 2015, il avait vu M. Iwiński et M. Slutsky faire des déclarations à la télévision locale.

439. Par ailleurs, le Groupe d'enquête a entendu des témoignages de membres du Secrétariat de l'APCE selon lesquels les services de prostituées pourraient avoir été proposés à M. Agramunt à des fins de corruption.

Un membre du Secrétariat avait vu M. Agramunt se diriger vers sa chambre d'hôtel en compagnie de trois jeunes femmes. Un autre membre du Secrétariat a déclaré que M. Agramunt « avait été vu » une fois avec deux jeunes femmes et une autre fois avec une seule jeune femme. Un troisième membre du Secrétariat a fait état de rumeurs selon lesquelles des femmes auraient frappé aux portes et certains parlementaires leur auraient ouvert et d'autres non.

(iv) Missions d'observation des élections qui n'étaient affiliées à aucune MIOE

440. Mme Schiffer³⁶⁹ a expliqué au Groupe d'enquête que la mission d'observation effectuée en 2015 en Azerbaïdjan par son organisation, l'EPDE, avait été dirigée par Sergey Tkachenko, un membre ukrainien de l'EPDE qui était aussi un membre du personnel du Conseil de l'Europe et travaillait au Bureau du Conseil de l'Europe à Kiev. Son entreprise avait une méthodologie solide et coopérait avec des partenaires locaux. L'étude s'appuyait notamment sur des interviews de membres de missions d'observation des élections dans les médias.

441. Mme Schiffer avait été étonnée par le nombre de délégations – 49 sur 51- qui n'avaient pas critiqué les élections de 2015. Elle pensait que certains intérêts, y compris financiers, expliquaient la

³⁶⁹ Témoignage oral de Stefanie Schiffer (7 septembre 2017).

position de ces 49 délégations. Le nombre de ce que le témoin appelait de « fausses missions » avait été tellement élevé que cela relevait certainement d'un effort massif et concerté. Toutefois, le témoin ne savait pas si ces délégations avaient coopéré entre elles ni comment elles étaient organisées.

442. À cet égard, Mme Schiffer se souvenait que, lorsque l'EPDE avait une fois demandé des accréditations à la Commission électorale centrale de l'Arménie pour observer le référendum de 2016, sa demande avait été rejetée car les observateurs prévus étaient déjà trop nombreux. Cela s'expliquait par le fait que l'Arménie aussi utilisait intensivement le système des « faux observateurs », pratique courante dans les pays postsoviétiques. Mme Schiffer se rappelait que son organisation avait reçu des lettres élogieuses de l'Azerbaïdjan après avoir critiqué des élections au Haut-Karabakh. Selon Mme Schiffer, la différence entre l'Azerbaïdjan et l'Arménie, c'était que l'Azerbaïdjan avait davantage d'argent. Mme Schiffer ne savait pas si les conclusions tirées par les délégations de l'APCE avaient influencé les conclusions d'autres missions, mais pensait qu'elles renforçaient la légitimité d'autres missions allant dans le même sens.

443. Selon Mme Schiffer, la délégation de l'APCE et les délégations d'autres parlements nationaux, y compris d'Israël et d'Australie, n'avaient pas été impartiales lors des élections de 2015 car ces délégations avaient toutes fait des déclarations standardisées dans les médias locaux, sans aucune base méthodologique. L'EPDE avait demandé des explications à tous les parlements concernés. Certains avaient répondu, souvent après plusieurs rappels, que ces missions étaient dénuées de caractère officiel. Un certain nombre d'entre eux avaient demandé des conseils pour améliorer leurs codes de conduite. L'EPDE avait reçu une réponse du Parlement européen, avec lequel elle avait organisé ultérieurement une table ronde. L'EPDE avait aussi été en contact avec le Secrétariat de l'APCE mais n'avait reçu de réponses ni du Bureau ni du Cabinet du Président.

444. Lors de son audition du 12 octobre 2017, M. Schwabe a indiqué (sans donner de précision) avoir vu M. Lintner au cours de la mission.

445. M. Moniquet³⁷⁰ a confirmé que son organisation avait déployé, pour les élections de 2015, une mission d'observation, qui avait produit un rapport favorable. La mission avait observé les élections uniquement le jour du scrutin, en appliquant des critères très stricts inspirés de ceux de l'OSCE et du Conseil de l'Europe. Un formulaire avait été établi à cette fin et chaque observateur, accompagné d'un chauffeur et d'un interprète, devait couvrir autant de bureaux de vote que possible. Les observateurs pouvaient aussi assister au dépouillement du scrutin dans certains endroits.

446. Un membre du Secrétariat de la commission ad hoc a indiqué avoir vu M. Mariani, M. Debono Grech et M. Voisin à l'aéroport de Bakou le 3 novembre 2015³⁷¹.

447. Selon M. Schwabe et M. Schennach, M. Slutsky était également présent lors des élections en tant que membre de la délégation de l'IPA-CIS. Un membre du Secrétariat de l'APCE a indiqué que M. Slutsky avait demandé à rencontrer M. Xuclà et avait invité ce dernier à une réunion avec le Président Aliyev. M. Xuclà n'avait participé à aucune de ces réunions.

³⁷⁰ Témoignage oral de Claude Moniquet (6 novembre 2017).

³⁷¹ Témoignage écrit soumis le 6 novembre 2017.

(e) Présence lors des élections législatives partielles tenues en Azerbaïdjan, dans la circonscription n° 90, le 18 juin 2016

448. Le 26 mai 2016, le Bureau a décidé d'assurer une présence à l'occasion des nouvelles élections, avec une délégation composée de M. Xuclà, ainsi que de M. Schennach et de M. Preda en leur qualité de co-rapporteurs de la commission de suivi.

Selon M. Destexhe³⁷², M. Xuclà lui avait demandé de le remplacer pour cette mission, ce que M. Destexhe avait jugé inutile, compte tenu de l'absence d'enjeu du nouveau scrutin dans la circonscription concernée. Il avait néanmoins accepté.

449. Le 24 juin 2016, le Bureau a pris acte d'une note sur la mission présentée par les trois membres. La note avait été rédigée par M. Torcătoriu et acceptée par tous les membres après l'ajout de quelques remarques critiques à la demande de M. Schennach³⁷³.

450. La mission a été déployée du 16 au 18 juin 2016.

451. Le mercredi 15 juin, M. Schennach et M. Preda avaient eu un entretien avec le Président Aliyev³⁷⁴.

452. Le vendredi 17 juin, le Président Aliyev a rencontré M. Destexhe³⁷⁵.

453. Plusieurs allégations ont été faites concernant M. Destexhe et M. Preda dans le contexte de cette mission.

(i) Allégations concernant M. Destexhe

454. Les allégations concernant M. Destexhe étaient liées essentiellement (a) aux circonstances entourant sa rencontre avec le Président et l'idée suggérée que sa principale motivation était d'assister au Grand Prix de Formule 1, et (b) à sa participation concrète à l'observation des élections.

455. Des rumeurs insistantes laissaient entendre que M. Destexhe avait rencontré le Président dans le but de lui demander une place gratuite dans la tribune présidentielle pour assister au Grand Prix de Formule 1, qui se déroulait à Bakou à la même période. Cette allégation était étayée par le fait que M. Destexhe n'avait pas voulu que la chef du bureau du Conseil de l'Europe à Bakou, Mme Filipović, assiste à l'entretien.

Deux témoins ont déclaré que M. Destexhe avait effectivement assisté au Grand Prix. L'un d'eux a précisé que M. Destexhe avait assisté à la course avec le Président Aliyev, dans la tribune présidentielle, et que la place valait environ 10 000 euros.

456. Un autre témoin a indiqué que M. Destexhe voulait assister au Grand Prix et que, à cette fin, il avait insisté pour rencontrer le Président en sa qualité de rapporteur sur les prisonniers politiques. Il avait cependant été informé que cela ne serait pas possible car la mission d'observation des élections n'avait rien à voir avec les prisonniers politiques. M. Destexhe s'était alors fâché et avait dit que le Secrétariat sabotait son mandat. Plus tard, il avait tout de même réussi par ses propres moyens à rencontrer le Président, en faisant jouer ses relations. Après l'entretien entre M. Destexhe et le Président, qui avait eu lieu la veille du scrutin, l'agence de presse officielle, liée au Président de la République azerbaïdjanaise, avait publié un bref communiqué à ce sujet, qui commençait par la

³⁷² Témoignage oral d'Alain Destexhe (6 novembre 2017).

³⁷³ Témoignage oral de Bogdan Torcătoriu (6 novembre 2017).

³⁷⁴ Site web officiel du Président de la République azerbaïdjanaise (rubrique « NEWS », puis « Receptions »), article intitulé [Ilham Aliyev received co-rapporteurs of PACE Monitoring Committee](#) (dernière consultation le 15 février 2018).

³⁷⁵ Site web officiel du Président de la République azerbaïdjanaise (rubrique « NEWS », puis « Receptions »), article intitulé [Ilham Aliyev received Belgian Senator, chairperson of PACE Committee, rapporteur on human rights in Azerbaijan Alain Destexhe](#) (dernière consultation le 15 février 2018).

phrase suivante (traduction libre) : « Le rapporteur, M. Destexhe, a félicité l’Azerbaïdjan pour la parfaite organisation du Grand Prix de Formule 1 et souligné l’importance que l’organisation de cet événement pouvait revêtir pour le pays. » Il n’était pas question des prisonniers politiques dans ce communiqué.

457. Le Groupe d'enquête a aussi examiné des témoignages oraux et écrits selon lesquels, le 18 juin, M. Destexhe s’était rendu en voiture, avec un membre du Secrétariat de l’APCE, dans le district d’Agdash, où un nouveau scrutin était organisé. Les deux équipes d’observateurs (l’autre équipe était composée de M. Schennach et de M. Preda) avaient quitté Bakou tôt le matin. Peu avant le départ, M. Destexhe s’était plaint de la qualité de la voiture et, devant le refus du Secrétariat de louer une autre voiture, il avait appelé le Secrétariat de la délégation azerbaïdjanaise à l’APCE, qui avait alors fourni une nouvelle voiture. L’échange avait eu lieu devant un restaurant, au bord de l’autoroute reliant Bakou à Agdash. L’équipe de M. Destexhe était arrivée dans le premier village du district d’Agdash vers 12h15. Après avoir observé le scrutin pendant une heure, M. Destexhe avait considéré qu’il n’y avait pas de problème et avait décidé de retourner à Bakou. Il était pressé car – selon des témoignages recueillis – il voulait être de retour à temps pour la phase de qualifications du Grand Prix, prévue ce soir-là. Selon cette version des faits, l’équipe était arrivée à l’hôtel, à Bakou, à 17h10.

458. Il est notoire que l’Azerbaïdjan accueillait le Grand Prix pour la première fois. Cet événement – y compris les phases de qualifications – se déroulait du 17 au 19 juin. La course proprement dite a eu lieu le dimanche 19 juin 2016.

459. M. Schennach a déclaré devant le Groupe d'enquête que M. Destexhe n’était même pas allé observer les bureaux de vote, parce que la voiture qui lui avait été fournie ne lui convenait pas³⁷⁶.

460. Selon Mme Filipović³⁷⁷, à l’occasion de sa visite au Président, M. Destexhe s’était comporté envers elle d’une manière très impolie, qui manquait totalement de professionnalisme. La version de l’incident donnée par Mme Filipović peut se résumer comme suit.

461. Le président de la délégation azerbaïdjanaise à l’APCE, M. Seyidov, avait dit à Mme Filipović qu’elle figurait sur la liste des personnes qui devaient rencontrer le Président Aliyev. Par la suite, le chef du Protocole de la Présidence avait téléphoné à Mme Filipović pour l’informer que M. Destexhe ne voulait pas qu’elle l’accompagne à la réunion. Elle avait décidé d’aller tout de même à la réunion ; M. Destexhe s’était alors adressé à elle de manière agressive. Lorsque M. Destexhe était arrivé à la résidence d’été de la Présidence, située à l’extérieur de Bakou, il avait demandé aux agents de sécurité qui gardaient le portail de ne pas laisser entrer Mme Filipović, qui suivait dans une autre voiture. Les agents de sécurité avaient fait arrêter sa voiture, avaient demandé au chauffeur de se garer sur le côté et avaient interdit à Mme Filipović de quitter le site présidentiel jusqu’à nouvel ordre. M. Seyidov lui avait dit plus tard que M. Destexhe avait menacé de ne pas assister à la réunion si on la laissait entrer.

Mme Filipović a aussi déclaré avoir envoyé une note verbale au Secrétaire Général du Conseil de l’Europe et à M. Berge, qui était alors à la tête du Cabinet du Secrétaire Général.

Un autre témoin entendu par le Groupe d'enquête a indiqué que Mme Filipović avait été dissuadée par sa hiérarchie d’introduire un recours officiel pour se plaindre de cet incident.

462. Mme Filipović a cependant expliqué que des entretiens en tête-à-tête pouvaient parfois être utiles car ils permettaient de discuter du cas de prisonniers politiques très en vue.

³⁷⁶ Témoignage oral de Stefan Schennach (24 janvier 2018).

³⁷⁷ Témoignage oral de Dragana Filipović (23 janvier 2018).

463. Concernant le Grand Prix, Mme Filipović a indiqué ne pas savoir si M. Destexhe avait obtenu des places pour assister à la course, mais que s'il en avait effectivement obtenu, il ne les avait certainement pas achetées, les ambassadeurs et autres dignitaires étrangers recevant généralement des places gratuites.

464. Lors de son audition, Mme Filipović a déclaré ne pas se rappeler si M. Schennach et M. Preda avaient aussi rencontré le Président à cette occasion. Pourtant, une photo publiée sur le site web du Président azerbaïdjanais le 15 juin 2015 pour marquer la rencontre³⁷⁸ montre qu'en fait Mme Filipović y a assisté.

465. Lors de son audition du 6 novembre 2017, M. Destexhe a confirmé avoir rencontré le Président Aliyev lors de cette mission, bien que la rencontre n'eût pas été programmée à l'avance. Il avait été informé par une personne qui était (vraisemblablement) membre de la délégation azerbaïdjanaise à l'APCE que les deux autres co-rapporteurs rencontreraient le Président. Cette personne avait demandé à M. Destexhe s'il voulait se joindre à eux, proposition qu'il avait bien entendu acceptée. Toutefois, les co-rapporteurs avaient rencontré le Président plus tôt que prévu, pendant que le témoin était encore dans l'avion. À Bakou, on avait demandé à M. Destexhe s'il était néanmoins toujours prêt à rencontrer le Président, et il avait répondu par l'affirmative.

466. Lors de son audition, M. Schennach a expliqué n'avoir pas voulu rencontrer le Président en présence de M. Destexhe. Il a aussi déclaré ne pas avoir fait la moindre allusion au Grand Prix pendant l'entretien avec le Président.

467. M. Destexhe se souvenait avoir été irrité par l'attitude du Secrétariat, qui avait refusé de l'aider à préparer la réunion. Il a dit que, pour justifier leur refus, les membres du Secrétariat avaient invoqué la raison suivante : M. Destexhe participait à une mission d'observation électorale qui ne faisait pas partie de son travail de rapporteur.

468. Ce dernier point est confirmé par une note rédigée par M. Torcătoriu, qui avait indiqué au secrétaire de la délégation azerbaïdjanaise à l'APCE, qui avait organisé la rencontre, qu'une telle rencontre n'aurait pas dû être organisée car M. Destexhe participait à une mission d'observation électorale et que lui [M. Torcătoriu] n'accompagnerait donc pas M. Destexhe lors de sa visite au Président.

469. Il n'y a aucune trace d'une position similaire qui aurait été exprimée par le Secrétariat au sujet de la rencontre entre le Président et MM. Preda et Schennach.

470. M. Destexhe estimait que, en sa qualité de rapporteur, il était libre de faire ce qu'il voulait et qu'il avait eu raison de profiter de la possibilité de voir le Président et de discuter de la situation des droits de l'homme dans le pays. Cela avait été l'occasion pour lui de demander la libération de certains prisonniers politiques, notamment de M. Ilgar Mammadov. Vu l'absence de coopération du Secrétariat, c'était le Secrétariat de la délégation azerbaïdjanaise à l'APCE qui s'était occupé des modalités pratiques de la rencontre.

471. M. Destexhe se rappelait que, à son arrivée à Bakou, la chef du bureau du Conseil de l'Europe avait voulu l'accompagner à la réunion, ce qu'il avait refusé car elle ne lui avait apporté aucune aide. Il a vigoureusement démenti avoir fait en sorte que la voiture de la chef du bureau soit bloquée à l'entrée du site présidentiel.

M. Destexhe se souvenait que, à son arrivée à la résidence présidentielle, il y avait beaucoup de caméras de télévision. Lorsqu'il avait rejoint le Président devant les caméras, il n'avait pas soulevé la

³⁷⁸ Site web officiel du Président de la République azerbaïdjanaise (rubrique « NEWS », puis « Receptions »), article intitulé [Ilham Aliyev received co-rapporteurs of PACE Monitoring Committee](#) (dernière consultation le 15 février 2018).

question des prisonniers politiques mais s'était contenté de parler de choses insignifiantes. Il se trouvait que, à la même période, Bakou accueillait le Grand Prix ; les deux hommes avaient donc évoqué cette actualité avant d'en venir aux choses sérieuses. Le témoin ne se rappelait pas s'il avait félicité le Président pour l'organisation du Grand Prix mais a reconnu l'avoir peut-être fait.

472. M. Destexhe a vivement démenti avoir assisté au Grand Prix ; il ne s'intéressait d'ailleurs pas aux courses de Formule 1. Il a dénoncé cette allégation constituant selon lui un cas typique de pression et de manipulation, pratique dont il avait fait l'objet en tant que rapporteur. À cet égard, il estimait que, en Azerbaïdjan, les opposants politiques et les ONG ne se préoccupaient pas des droits de l'homme mais voulaient simplement exclure l'Azerbaïdjan du Conseil de l'Europe et faire tomber le régime, peut-être pour que des islamistes accèdent au pouvoir. L'allégation au sujet du Grand Prix était mensongère et avait été diffusée par ces ONG.

(ii) Allégations concernant M. Preda

473. Un membre du Secrétariat de l'APCE entendu par le Groupe d'enquête a fait des allégations similaires concernant M. Preda ; il a indiqué que ce dernier avait choisi de se rendre en Azerbaïdjan en raison du Grand Prix. À cette occasion, la chambre d'hôtel de M. Preda avait été payée en espèces par un homme non identifié. Plus tard, le témoin avait appris que l'hôtel avait été payé par l'ambassade roumaine (paragraphe 106 ci-dessus).

(f) Référendum constitutionnel du 26 septembre 2016

474. Le 5 septembre 2016, le Bureau a constitué une commission ad hoc chargée d'effectuer une mission pour évaluer le referendum. Cette commission se composait d'un représentant de chaque groupe politique, ainsi que des co-rapporteurs de la commission de suivi.

475. Il n'y a pas d'allégations spécifiques au sujet de la mission de la commission ad hoc mais, selon des témoignages entendus par le Groupe d'enquête, M. Mariani, qui était alors membre de l'APCE, et M. Iwiński, qui n'en était déjà plus membre, ont participé à la mission d'observation électorale déployée par l'organisation de M. Goris.

476. Lors de son audition du 22 janvier 2018, M. Mariani a confirmé avoir participé à cette mission, tout comme il avait participé à de nombreuses missions de cette nature et dans de nombreux pays, dont la Russie, l'Ouzbékistan et la Moldova. Il a expliqué recevoir de nombreuses invitations pour ce type de missions, de la part de diverses organisations, qui ne concernaient pas spécialement l'Azerbaïdjan. Cela était aussi dû au fait qu'il avait été longtemps député des Français de l'étranger, dans une circonscription qui allait de la Moldova à la Nouvelle-Zélande.

Selon lui, les missions d'observation électorale sans lien avec le BIDDH ou l'APCE avaient commencé à proliférer lors de la « révolution orange » ukrainienne, qui avait fait prendre conscience à de nombreuses personnes que, dans le contexte actuel de « diplomatie d'influence » et de « communication », il était nécessaire de contrebalancer la position dominante du BIDDH.

477. M. Mariani a souligné qu'il était d'usage que les organisations qui invitaient des parlementaires à participer à des missions d'observation électorale prennent en charge les frais de voyage et de séjour. Il a ajouté que ce qui importait vraiment, ce n'était pas l'origine du financement de ces missions, mais la question de savoir si les participants étaient libres de dire ce qu'ils voulaient.

478. Lors de son audition du 13 octobre 2017, M. Iwiński a confirmé avoir participé à la mission d'observation électorale organisée par M. Goris à l'occasion du référendum constitutionnel. Cette mission comptait plus de 35 membres. Le témoin avait été invité à y participer par le Président du Parlement maltais. Il ignorait comment la mission était financée.

III. AUTRES FAITS ET ALLÉGATIONS

479. Comme indiqué dans l'introduction du présent rapport, dans le cours des travaux du Groupe d'enquête, d'autres faits et allégations de pratiques et activités suspectes au sein de l'APCE concernant différents pays ont été portés à son attention. Du fait des limitations organisationnelles, temporelles et opérationnelles posées au mandat du Groupe d'enquête, ce dernier n'a pas été en mesure de se livrer à une investigation approfondie de toutes ces allégations. Il a donc décidé de les exposer dans le rapport pour que les organes pertinents du Conseil de l'Europe, y compris l'APCE, et le cas échéant des autorités nationales puissent enquêter sur ces allégations à leur convenance. Ces faits et allégations sont exposés ci-dessous en regard de chacun des pays concernés.

A. Arménie

480. Un certain nombre de témoins se sont dits préoccupés par la manière dont les travaux de l'APCE sur l'Arménie avaient été menés. Le 24 juillet 2017, M. Arieu avait publiquement dénoncé sur son compte Facebook le fait que des membres de la délégation arménienne à l'APCE aient tenté de lui offrir un pot-de-vin pour qu'il évite de mentionner le Haut-Karabakh en tant que région de l'Azerbaïdjan dans son rapport « Attaques contre des journalistes et liberté de la presse en Europe »³⁷⁹. Durant son audition du 12 décembre 2017 par le Groupe d'enquête, M. Arieu a confirmé que certains homologues arméniens lui avaient offert une bouteille de cognac, qu'il jugeait de grand prix. Il s'est rappelé qu'il avait refusé la bouteille et que, le lendemain, les Arméniens avaient commencé à prétendre que sa grand-mère était azerbaïdjanaise et qu'il était un agent du Président Aliyev. M. Arieu avait été offensé par ces allégations mais avait jugé que l'offre de cadeau n'était pas très grave.

481. Durant son audition le 13 octobre 2017, M. Marty a signalé que son ancien collègue M. John Prescott (Royaume-Uni), qui avait été rapporteur pour l'Arménie, lui avait confié avoir une fois trouvé dans sa chambre d'hôtel un « cadeau pour Mme Prescott », qu'il avait pris sans réfléchir. Il s'agissait d'un objet en argent d'une valeur de 1 000 ou 2 000 EUR. M. Marty avait ensuite convoqué M. Prescott et le chef de la délégation arménienne à Paris et leur avait indiqué que ce comportement était contraire aux normes déontologiques de l'APCE. M. Marty avait cependant conscience que ce type d'incident pouvait avoir des fondements culturels.

482. Durant son audition le 6 novembre 2017, M. Destexhe a déclaré qu'à une occasion, il avait entendu un membre français de l'APCE déclarer au téléphone avoir déposé un amendement pour faire plaisir à ses « amis arméniens ».

483. Le 7 novembre 2017, M. Walter a déclaré que le lobbying arménien à l'APCE était un peu plus subtil que celui de l'Azerbaïdjan. Il a expliqué comment, après que l'Assemblée lui avait demandé de produire un rapport sur la violence entourant le Haut-Karabakh et les autres territoires occupés, les Arméniens lui avaient refusé le visa d'entrée dans le pays. Ils n'ont pas voulu lui délivrer d'invitation à se rendre à Erevan ni faciliter d'éventuelles rencontres avec l'administration *de facto* dans le Haut-Karabakh.

484. Durant son audition le 12 décembre 2017, M. Lindblad a déclaré avoir reçu une fois une offre de pot-de-vin de la part de la délégation arménienne. Ceci se passait dans le contexte d'une discussion sur la question de savoir si l'on organiserait ou non un Forum pour l'avenir de la

³⁷⁹. Peut être consulté à l'adresse <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=23400&lang=FR> (dernière consultation le 15 février 2018).

démocratie en Arménie. M. Lindblad s'était prononcé contre la proposition, car l'Arménie n'était pas à la hauteur des standards démocratiques. Lors d'une réunion à Berne (Suisse) en 2009, le témoin avait été invité à déjeuner par le chef de la délégation arménienne à l'APCE, qui lui avait offert un « traitement de VIP » à Erevan, ce que le témoin avait refusé.

B. Kazakhstan

485. Plusieurs membres du Secrétariat de l'APCE ont évoqué diverses allégations de pratiques suspectes de parlementaires dans le contexte de missions d'observation des élections au Kazakhstan. En 2012, les observateurs de l'APCE étaient accompagnés de trois membres de l'Ambassade du Kazakhstan à Bruxelles, dont l'Ambassadeur, pour leur voyage à Astana en vue d'observer les élections. Le programme de travail officiel avait été fourni par le ministère des Affaires étrangères et ne correspondait pas avec le programme qui avait été arrêté à l'origine. De plus, la chef de la délégation de l'APCE était arrivée au Kazakhstan un jour plus tôt que prévu pour faciliter les réunions d'affaires de l'un de ses proches avec des représentants de la ville d'Astana et d'autres personnes, réunions organisées par le ministère des Affaires étrangères du Kazakhstan. En définitive, elle avait édulcoré la teneur du texte à adopter par la délégation de l'APCE. A la fin de la mission, après la conférence de presse, elle avait été vue dans la réception d'un hôtel avec l'Ambassadeur du Kazakhstan en Belgique qui lui avait passé son téléphone ; ensuite, elle s'était adressée à son interlocuteur en l'appelant « Excellence » et dit qu'elle avait « fait de son mieux » pour adoucir le texte. Les témoins pensaient qu'elle avait parlé au ministre des Affaires étrangères du Kazakhstan.

486. Il a également été allégué que deux autres parlementaires de l'APCE avaient bénéficié d'un traitement spécial au Kazakhstan. Ils avaient été amenés dans des boîtes de nuit par les représentants du Gouvernement. De plus, l'un d'entre eux avait tenté de transmettre le projet de déclaration confidentiel préparé par le BIDDH aux autorités du Kazakhstan mais le Secrétariat de l'APCE était parvenu à éviter cela. L'autre avait soutenu l'idée d'adoucir la position officielle de l'APCE sur les élections au Kazakhstan.

C. Monaco

487. Le Groupe d'enquête a entendu des témoignages alléguant diverses activités et comportements suspects de parlementaires de l'APCE en ce qui concerne Monaco. Il a été allégué que l'un des co-rapporteurs de la Commission de suivi sur Monaco, avait insisté pour supprimer du projet final de résolution les remarques critiques concernant le système juridique monégasque. Dans le même temps, il aurait financé une grande partie de l'expédition polaire du Prince Albert. Il y avait eu aussi beaucoup de pression pour clore la procédure de suivi concernant Monaco.

D. Monténégro

488. Le 6 octobre 2017, le Groupe d'enquête a été informé que l'un des co-rapporteurs de la Commission de suivi sur le Monténégro, avait demandé des conseils sur des opportunités d'investissement dans ce pays au chef de la délégation monténégrine à l'APCE.

E. Fédération de Russie

489. Un certain nombre de témoins se sont dits préoccupés par la manière dont les travaux de l'APCE sur la Russie avaient été menés. Un agent du Secrétariat de l'APCE a signalé qu'il y aurait eu des conflits d'intérêt à l'APCE concernant la Russie. En particulier, il a été allégué qu'un ancien membre de haut niveau du Secrétariat de l'APCE avait à un certain moment pris une période de congés sans solde durant laquelle il avait travaillé pour le bureau de Bruxelles d'un groupe russe du secteur de l'énergie, après quoi il avait assumé une autre mission au sein du CdE concernant la Russie

F. Turquie

490. Un certain nombre de témoins se sont dits préoccupés par la manière dont les travaux de l'APCE sur la Turquie avaient été menés. Un membre du Secrétariat de l'APCE a allégué que M. Walter était en conflit d'intérêts en ce qui concerne la Turquie, du fait de sa double nationalité britannique et turque et parce que son épouse est ressortissante turque. Selon lui, les rapports de M. Walter étaient biaisés dès lors qu'ils traitaient de questions liées à la Turquie. De plus, M. Walter aurait été fréquemment invité dans des hôtels de luxe en Turquie et la Turquie lui aurait décerné des médailles et autres distinctions.

491. Pour sa part, durant son audition du 7 Novembre 2017, M. Walter a expliqué qu'après sa retraite, il avait été invité par le ministre des Affaires étrangères turc pour tenter d'aider la Turquie concernant ses relations avec un certain nombre d'États européens et son ambition d'adhérer à l'Union européenne. M. Walter a confirmé qu'il a la double nationalité britannique et turque et que sa femme est turque. Le témoin a expliqué qu'il ne s'était jamais senti en conflit d'intérêt. Au moment où il s'était engagé pour le suivi des élections en Turquie, il n'était pas citoyen turc et il avait certainement déclaré que sa femme était turque. La déclaration avait été faite sur le formulaire prévu à cet effet.

492. M. Walter a également fait valoir qu'après avoir été retenu par le ministère turc des Affaires étrangères, il avait rendu son badge de membre honoraire et utilisé un badge visiteur quand il venait à l'APCE au nom de la délégation turque. Il a souligné qu'étant celui qui avait présenté le code de conduite précédent à l'Assemblée, il en connaissait très bien la disposition prévoyant qu'une personne ne devrait pas utiliser son badge de membre honoraire pour quelque activité de lobbying que ce soit. Les informations dont a eu connaissance le Groupe d'enquête concernant les entrées d'anciens membres de l'APCE dans les locaux de l'Assemblée montrent qu'en 2016, M. Walter s'est servi de son badge de membre honoraire 19 fois pour accéder aux locaux de l'APCE. En outre, en janvier 2016, il a reçu un badge visiteur, qu'il a utilisé pour entrer dans les locaux, et qu'en avril et octobre 2017, là encore, il a reçu un badge visiteur qu'il a utilisé pour accéder aux locaux.

G. Ukraine

493. Durant son audition le 12 décembre 2017, M. Xuclà a laissé entendre qu'il y aurait eu un comportement étrange de la part d'un membre de haut niveau du Secrétariat de l'APCE en ses travaux sur le dossier ukrainien. M. Fischer à l'audition du 22 janvier 2018, a indiqué avoir eu l'impression de l'existence de liens très étroits entre cette personne et les autorités ukrainiennes et arméniennes. M. Xuclà a aussi déclaré que selon une membre ukrainienne de l'APCE, la même

personne avait reçu de l'argent de personnalités politiques ukrainiennes pour rédiger des rapports ou influencer sur la rédaction de rapports afin qu'ils soient favorables à l'Ukraine.

H. « L'ex-République yougoslave de Macédoine »

494. Le 7 juillet 2017, le Groupe d'enquête a reçu d'un membre du Secrétariat de l'APCE un lien vers un programme télévisuel intitulé «360 Degrees», diffusé le 27 juin 2017 par Alsat-M, une chaîne de télédiffusion commerciale nationale de « l'ex-République yougoslave de Macédoine »³⁸⁰. L'émission mentionnait un contrat de services de consultance signé entre M. Walter et le Gouvernement de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » en octobre 2016 sur la base duquel M. Walter avait reçu 7 000 EUR par mois pour des travaux de consultance. Une copie du contrat avait été montrée aux téléspectateurs.

495. Il était allégué que le contrat avait été signé à la suite des rapports favorables de M. Walter sur la situation dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » alors qu'il était encore membre de l'APCE. L'émission présentait également un document contenant une liste d'activités qui auraient été entreprises par M. Walter. L'émission suggérait que pour ses activités de lobbying, M. Walter avait été en contact avec le chef de la délégation de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » à l'APCE, qui aurait refusé de s'exprimer sur la question³⁸¹.

496. Durant une audition devant le Groupe d'enquête le 7 novembre 2017, M. Walter a confirmé qu'il avait été, pour une certaine période jusqu'à mi-2017, conseiller du Premier Ministre de « l'ex-République yougoslave de Macédoine ». Il a également indiqué qu'en vertu des règles de l'Assemblée parlementaire, il avait rendu son badge de membre honoraire de l'APCE depuis qu'il avait commencé à travailler comme consultant pour « l'ex-République yougoslave de Macédoine » ou pour la Turquie.

I. Faits et allégations supplémentaires

497. Le 17 juillet 2017, le Groupe d'enquête a reçu par courriel de M. Tom Van Dijck, au nom de M. Ian Liddell-Grainger, Président du Groupe des Conservateurs européens de l'APCE, une plainte officielle portant sur des allégations de faux documents et de fraude dans le contexte de la création du Groupe des démocrates libres.

498. Le 1^{er} décembre 2017, un message a été reçu au Secrétariat de l'APCE et ensuite transmis au Groupe d'enquête, alléguant qu'en 2015, le Conseil de l'Europe avait octroyé un contrat de consultance à M. Volontè. Le contrat, dont l'objet a été décrit dans le message comme un « rapport sans intérêt » sur les relations avec la région du Sud de la Méditerranée, a été rémunéré 5 000 EUR.

³⁸⁰ Peut être consulté à l'adresse <https://www.youtube.com/watch?v=6Z91qQUdrQI> (dernière consultation le 15 février 2018).

³⁸¹ Le 17 août 2017, M. Vasil Popetrevski, éditeur du programme télévisé « 360 degrees » a également transmis par courrier électronique les mêmes allégations. Des allégations dans le même contexte ont été portées par M ; Destexhe lors de son audition devant le Groupe d'enquête. L'ESI a également traité cette question dans une newsletter du 27 décembre 2017 (disponible sur http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=67&newsletter_ID=120, dernière consultation le 15 février 2018) (dernière consultation le 15 février 2018).

LES NORMES JURIDIQUES APPLICABLES

I. NORMES DÉONTOLOGIQUES DE L'APCE EN VIGUEUR AU MOMENT DU PRÉSENT EXAMEN

A. Règlement de l'Assemblée parlementaire

499. Le Règlement de l'APCE (Résolution 1202 (1999) adopté le 4 novembre 1999 avec les amendements ultérieurs³⁸² (ci-après « le Règlement »), accompagné de vingt-trois textes complémentaires, régit le fonctionnement et les processus de travail à l'Assemblée.

500. L'article 13 du Règlement, intitulé « Déontologie des membres de l'Assemblée », prévoit ce qui suit :

« 13.1. Dans l'exercice de leurs fonctions, les membres de l'Assemblée s'engagent à agir dans le respect des principes et des règles établis dans le code de conduite des membres de l'Assemblée, annexé au présent Règlement en tant que texte pararélementaire.

13.2. Les dispositions régissant la transparence et la déclaration des intérêts des membres de l'Assemblée sont annexées au présent Règlement en tant que texte pararélementaire. »

501. Le texte complémentaire auquel se réfère l'article 13.1 concerne le code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire adopté par la Résolution 1903 (2012) le 4 octobre 2012 (paragraphe 508 ci-dessous)³⁸³.

502. L'article 13.2 renvoie au texte complémentaire intitulé « Transparence et déclaration d'intérêt des membres » introduit par la Résolution 1554 (2007) telle qu'adoptée par la Commission permanente agissant au nom de l'Assemblée le 24 mai 2007 (paragraphe 515-516 ci-dessous)³⁸⁴.

503. Outre le code de conduite des membres de l'Assemblée, le Règlement à son article 50.1 prévoit que les rapporteurs en commissions sont tenus de respecter les règles figurant dans le code de conduite des rapporteurs de l'Assemblée parlementaire lorsqu'ils s'acquittent de leurs fonctions. En particulier, l'article 50.1 renvoie à la Résolution 1799 (2011), adoptée par la Commission permanente agissant au nom de l'Assemblée le 11 mars 2011, intitulée « Code de conduite des rapporteurs de l'Assemblée parlementaire » (paragraphe 517-518 ci-dessous)³⁸⁵.

504. En vertu du Règlement, le non-respect du code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire peut entraîner la privation du droit de se porter candidat à la présidence de

³⁸² Résolutions de l'APCE 1234 (2000), 1235 (2000), 1266 (2001), 1275 (2002), 1284 (2002), 1296 (2002), 1325 (2003), 1343 (2003), 1348 (2003), 1356 (2003), 1368 (2004), 1369 (2004), 1379 (2004), 1395 (2004), 1431 (2005), 1432 (2005), 1445 (2005), 1447 (2005), 1448 (2005), 1490 (2006), 1491 (2006), 1503 (2006), 1504 (2006), 1515 (2006), 1529 (2006), 1554 (2007), 1583 (2007), 1584 (2007), 1585 (2007), 1658 (2009), 1698 (2009), 1699 (2009), 1712 (2010), 1780 (2010), 1799 (2011), 1841 (2011), 1842 (2011), 1854 (2011), 1903 (2012), 1911 (2012), 1937 (2013), 1965 (2013), 2002 (2014), 2058 (2015), 2102 (2016), 2169 (2017). Peuvent être consultées à l'adresse : <http://assembly.coe.int/nw/xml/RoP/RoP-XML2HTML-FR.asp> (dernière consultation le 15 février 2018).

³⁸³ Peut être consulté à l'adresse <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=19161&lang=FR> (dernière consultation le 15 février 2018).

³⁸⁴ Peut être consulté à l'adresse <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=17542&lang=FR> (dernière consultation le 15 février 2018).

³⁸⁵ Peut être consulté à l'adresse <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=17970&lang=FR> (dernière consultation le 15 février 2018).

l'Assemblée et à la présidence et vice-présidence de commissions. Les dispositions pertinentes prévoient ce qui suit :

« Article 54 – Procédure de destitution du Président et des Vice-Présidents de l'Assemblée parlementaire

54.1. L'Assemblée peut mettre fin aux fonctions du Président de l'Assemblée parlementaire ou d'un Vice-Président de l'Assemblée au motif qu'il ne bénéficie plus de la confiance de l'Assemblée, 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.

...

Article 55 – Procédure de destitution des présidents et vice-présidents des commissions

55.1. Une commission peut mettre fin aux fonctions de son président ou d'un vice-président, à la demande d'un tiers des membres titulaires de la commission appartenant à au moins trois groupes politiques et cinq délégations nationales, au motif qu'il ne bénéficie plus de la confiance de la commission, 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.

... »

505. L'article 69 du Règlement régit les privilèges et immunités des membres de l'APCE, venant ainsi compléter l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe du 2 septembre 1949 et son Protocole additionnel du 6 novembre 1952 (paragraphe 835-836 ci-dessous).

B. Les codes de conduite applicables

506. En janvier 2015, l'APCE a publié un compendium de différents textes et dispositions concernant le code de conduite de ses membres intitulé « Déontologie des membres de l'Assemblée parlementaire » (ci-après « le compendium »)³⁸⁶. Dans le cadre des principes cardinaux d'équité, de transparence et d'ouverture dans les travaux des membres de l'Assemblée parlementaire, ce document visait à donner aux parlementaires des orientations concrètes claires sur la déontologie, en conformité avec des normes internationalement acceptées.

507. Le compendium se compose des documents suivants :

- article 13 du Règlement – Code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire ;
- Code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire ;
- Procédure pour l'enregistrement de cadeaux et autres avantages similaires d'une valeur minimum de 200 EUR ;
- Transparence et déclaration d'intérêt des parlementaires (Application de l'article 13 du Règlement) ;
- Code de conduite des rapporteurs de l'Assemblée parlementaire ;
- Conduite des membres de l'Assemblée parlementaire durant les débats de l'Assemblée (article 22 du Règlement) ;

³⁸⁶ Peut être consulté à l'adresse <http://website-pace.net/documents/10643/375483/CodeOfConduct-FR.pdf/41d57dd3-b7a5-4dea-acd8-7dedcc489d51> (dernière consultation le 15 février 2018).

- Règlement spécial sur le titre et les prérogatives de Président(e) honoraire de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (extrait) ;
- Règlement spécial sur l'honorariat à l'Assemblée parlementaire (extrait);
- Lignes directrices sur l'observation des élections par l'Assemblée parlementaire (extraits).

1. Code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire

508. La Résolution 1903 (2012) introduisant le code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire (ci-après le code de conduite) souligne la nécessité que l'Assemblée améliore son cadre institutionnel en promouvant les principes de transparence, de responsabilité et d'intégrité. Elle précise que le code de conduite vise à compléter plutôt qu'à remplacer d'autres règles de conduite concernant la transparence et la déclaration d'intérêts pour les parlementaires (paragraphe 515-516 ci-dessous), les rapporteurs (paragraphe 517-518 ci-dessous), et ceux qui participent à l'observation d'élections (paragraphe 522-524 ci-dessous).

509. La Résolution affirme également que la nécessité de consolider les règles de conduite des parlementaires de l'APCE découle du devoir de l'Assemblée de donner l'exemple en tant qu'organe statutaire d'une organisation internationale chef de file de la lutte contre la corruption, y compris dans le domaine politique. En conséquence, en adoptant le code de conduite, l'Assemblée entendait garantir la primauté de l'intérêt public dans ses travaux et répondre aux préoccupations générales qui se faisaient entendre notamment pour ce qui est du favoritisme politique, de l'offre de cadeaux ou d'hospitalité pour les membres, de situations de conflits d'intérêt ou de l'utilisation de leurs mandats par les membres de l'Assemblée pour promouvoir ou préserver des intérêts personnels.

510. De plus, l'Assemblée souhaitait introduire davantage de transparence dans ses activités et son processus de prise de décision. A cet égard, elle se disait préoccupée par la pression que certains lobbyistes, agissant au nom d'entités privées ou d'États, avaient exercé sur des membres, parfois dans le Palais de l'Europe même. Si l'Assemblée soutient une culture pluraliste, elle a rappelé cette préoccupation une fois de plus dans sa Recommandation 1908 (2010) sur le lobbying dans une société démocratique (*European Code of Good Conduct on Lobbying*).

511. Le texte du code de conduite prévoit ce qui suit :

« *Objet du code de conduite* »

1. Le présent code entend fournir un cadre de référence aux membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe lorsqu'ils exercent leurs fonctions. Il définit les principes généraux de conduite que l'Assemblée est en droit d'attendre de ses membres. En adhérant à ces règles, les membres garantissent et renforcent l'ouverture et la responsabilité nécessaires pour maintenir la confiance vis-à-vis de l'Assemblée parlementaire.

« *Champ d'application du code de conduite* »

2. Le présent code s'applique aux membres dans tous les aspects de leur vie publique en rapport avec leur fonction de membres de l'Assemblée parlementaire.

3. Ses dispositions s'ajoutent à l'obligation faite aux membres de l'Assemblée parlementaire de respecter les règles de conduite, ainsi que les résolutions de l'Assemblée et les décisions du Président relatives à la conduite et à la discipline des membres.

4. L'application du présent code relève de la compétence de l'Assemblée. Des orientations sur toutes les questions couvertes par le présent code de conduite et toutes les situations susceptibles de découler de son application peuvent être demandées au Secrétaire général de l'Assemblée parlementaire.

« *Principes généraux de conduite* »

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

- 5.1. remplissent leurs fonctions de manière responsable, avec intégrité et honnêteté;
 - 5.2. prennent des décisions uniquement dans l'intérêt public, sans être soumis à aucune instruction qui compromettrait leur capacité à respecter le présent code;
 - 5.3. s'abstiennent de tout acte susceptible de porter atteinte à la réputation de l'Assemblée ou de ternir son image;
 - 5.4. utilisent les ressources mises à leur disposition de manière responsable; 1 Voir article 13 du Règlement, et la Résolution 1903 (2012).
 - 5.5. n'utilisent pas leur mandat pour servir leurs intérêts privés ou ceux d'un tiers;
 - 5.6. déclarent tous les intérêts pertinents ayant un rapport avec leur mandat et prennent des mesures en vue de résoudre tout conflit de manière à protéger l'intérêt public;
 - 5.7. adhèrent à ces principes et les défendent en prenant des initiatives et en montrant l'exemple;
 - 5.8. s'engagent à respecter les règles de conduite ci-dessous.
6. Ces principes seront pris en considération pour l'examen de toute plainte relative à une violation du présent code de conduite.

Règles de conduite

7. Les membres respectent les valeurs du Conseil de l'Europe et les principes généraux de conduite de l'Assemblée, et n'entreprennent aucune action susceptible de porter atteinte à la réputation et à l'intégrité de l'Assemblée ou de ses membres.
8. Les membres évitent tout conflit entre, d'une part, un intérêt économique, commercial, financier ou autre, réel ou potentiel, à titre professionnel, personnel ou familial et, d'autre part, l'intérêt public dans le travail de l'Assemblée, en résolvant tout conflit en faveur de l'intérêt public; tout conflit d'intérêts que le membre ne peut résoudre sera rendu public.
9. Les membres signalent ces intérêts par une déclaration orale, lors d'une séance de l'Assemblée ou d'une réunion de commission, ainsi que dans toute autre communication pertinente.
10. Aucun membre n'agit en tant que promoteur rémunéré d'intérêts dans les travaux de l'Assemblée.
11. Les membres s'engagent à ne pas solliciter ni accepter de rémunération, d'indemnité ou de gratification visant à les influencer dans leur conduite en tant que membres, et plus particulièrement dans leur décision de soutenir ou de s'opposer à une proposition de texte, un rapport, un amendement, une déclaration écrite, une recommandation, une résolution ou un avis.
Les membres évitent toute situation susceptible d'être perçue comme un conflit d'intérêts et n'acceptent aucune rémunération ou cadeau inappropriés.
12. Les membres n'exploitent pas leur position en tant que membres de l'Assemblée parlementaire pour servir leurs propres intérêts ou ceux d'une autre personne ou entité de manière incompatible avec le présent code de conduite.
13. Les membres ont une obligation de discrétion en ce qui concerne l'utilisation des informations et s'engagent en particulier à ne pas exploiter à des fins personnelles les renseignements confidentiels dont ils ont connaissance dans l'accomplissement de leurs fonctions.
14. Tout cadeau ou tout avantage similaire (tel que la prise en charge de frais de voyage, d'hébergement, de séjour, de repas ou de divertissement) d'une valeur supérieure à 200 euros, accepté par les membres dans l'exercice de leur fonction de membres de l'Assemblée, doit être enregistré auprès du secrétariat de l'Assemblée.
15. Les membres veillent à ce que l'utilisation qu'ils font des notes de frais, des indemnités, des locaux et des services mis à disposition par le Conseil de l'Europe soit strictement conforme aux règles applicables en la matière.
16. Les anciens membres de l'Assemblée parlementaire qui s'engagent dans la représentation et la défense des intérêts d'une autre personne ou entité devant l'Assemblée parlementaire ne peuvent, pendant toute la période où ils exercent cette activité, jouir des prérogatives liées au statut de membre

associé ou de président honoraire de l'Assemblée parlementaire, en ce qui concerne la diffusion des documents et l'accès aux bâtiments et aux salles de réunion.

Respect du code de conduite

17. Si un membre est soupçonné d'avoir agi en violation du présent code de conduite, le Président de l'Assemblée peut demander des éclaircissements et des compléments d'information au membre en question, au président de sa délégation nationale, au président de son groupe politique ou au président de la commission dont le membre concerné fait partie.

18. S'il y a lieu, le Président de l'Assemblée peut saisir la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, qui examine les circonstances de la violation alléguée et formule une recommandation quant à une éventuelle décision à prendre par le Président.

19. Si le Président de l'Assemblée conclut que le membre n'a pas respecté le présent code de conduite, il peut préparer une déclaration motivée qui sera lue, s'il y a lieu, devant l'Assemblée et/ou en informer le président du parlement national concerné.

20. En cas d'infraction grave ou répétée aux règles de conduite par un membre donné, le Président peut, conformément aux pouvoirs et responsabilités qui lui sont conférés par le Règlement, prendre l'une ou plusieurs des décisions suivantes: privation temporaire du droit de prendre la parole et d'être inscrit sur la liste des orateurs; privation temporaire du droit de signer un amendement, une proposition ou une déclaration écrite. Le Président en informe l'Assemblée.

21. Les membres s'engagent à coopérer, à tous les stades, à toute enquête sur leur conduite menée par l'Assemblée ou sous l'autorité de celle-ci. »

2. Procédure pour l'enregistrement de cadeaux et autres avantages similaires

512. S'appuyant sur le paragraphe 14 du code de conduite, le 21 janvier 2013, le Bureau de l'Assemblée a approuvé un document intitulé « Procédure d'enregistrement des cadeaux et avantages d'une valeur minimale de 200 € », dont la partie pertinente, reproduite dans le compendium, est libellée comme suit :

« Compte tenu des méthodes de travail de l'Assemblée, la procédure suivante s'applique:

- collecte de l'information : tout membre ayant reçu un cadeau ou bénéficié d'un avantage similaire d'une valeur minimale de 200 euros devra en effectuer la déclaration, dans un délai d'un mois, en remplissant un formulaire type (en annexe ci-après). La déclaration devra être envoyée par voie électronique au secrétariat de l'Assemblée pour enregistrement à une adresse email qui sera réservée à cette fin (pace.registrationgifts@coe.int).

- gestion de l'information : après réception, la déclaration sera intégrée, de manière chronologique, dans un registre géré par le secrétariat de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles. L'information collectée sera sauvegardée (stockée) pendant une durée de 5 ans.

- accès au registre : les déclarations publiques et peuvent être communiquées à quiconque, sur demande. »

513. L'expression « avantages » figurant dans le premier alinéa du texte ci-dessus est clarifiée par une note de bas de page expliquant que « [s]ont exclues de l'obligation de déclaration les prestations (tels que transport, manifestation sociale ou culturelle, repas, etc.) dont les frais sont pris en charge par les autorités, à la condition que ces prestations soient expressément mentionnées au programme officiel de la réunion (Commission permanente, commission ou sous-commission, commission ou sous-commission ad hoc, etc.), de la visite ou de la mission (par exemple du Président de l'Assemblée, d'un rapporteur, d'un représentant de l'Assemblée) » (soulignement dans l'original).

514. Un formulaire de déclaration de cadeau et tout avantage similaire est fourni en annexe au texte ci-dessus ainsi que dans le compendium (p. 9).

3. Transparence et déclaration d'intérêts des membres de l'APCE

515. La Résolution 1554 (2007) adoptant les normes sur la transparence et la déclaration d'intérêts pour les membres de l'APCE souligne notamment que la transparence et la responsabilisation sont les pierres angulaires d'une bonne gouvernance effective et de la démocratie au niveau national et international. Elle rappelle également que la confiance du public dans la manière dont les parlementaires s'acquittent de leurs fonctions dépend dans une large mesure du présumé que ces derniers ne traiteront pas dans leur parlement de questions constituant pour eux un conflit d'intérêt professionnel ou personnel, un point de vue que la résolution estime en conséquence applicable aussi aux institutions parlementaires internationales.

516. Le texte du document « Transparence et déclaration des intérêts des membres de l'Assemblée », reproduit dans le compendium, expose ce qui suit :

« Article 1

1.1. Tous les candidats aux fonctions de rapporteur sont tenus de faire une déclaration orale concernant tout intérêt professionnel, personnel, financier ou économique susceptible d'être jugé pertinent ou d'entrer en conflit avec le sujet du rapport ou avec le pays concerné par le rapport au moment de la nomination en commission.

1.2. Cette déclaration est consignée dans le procès-verbal de la réunion.

Article 2

2.1. Avant de s'exprimer en commission ou en séance plénière sur un sujet relevant d'un domaine dans lequel ils ont un intérêt professionnel, personnel, financier ou économique susceptible d'être jugé pertinent ou concurrentiel, les membres sont encouragés à faire des déclarations d'intérêts ad hoc.

2.2. Non seulement ces déclarations servent la transparence et sont pertinentes pour les autres membres, mais elles permettent également d'informer leurs collègues et le grand public de leur expérience dans le domaine concerné.

Article 3

3. Les commissions sont autorisées à relever un rapporteur de ses fonctions s'il a omis de déclarer un intérêt pertinent ou fait une fausse déclaration. »

4. Code de conduite des rapporteurs de l'Assemblée parlementaire

517. La Résolution 1799 (2011) introduisant le code de conduite des rapporteurs de l'Assemblée parlementaire souligne que la nature des fonctions des rapporteurs les expose notamment à des pressions politiques, économiques ou financières pouvant provenir d'intérêts publics ou privés. L'Assemblée a ainsi souligné que ses rapporteurs doivent respecter certaines règles de comportement éthique et de conduite professionnelle dans l'exercice de leurs fonctions.

518. Le texte du code de conduite des rapporteurs de l'Assemblée parlementaire, reproduit dans le compendium, prévoit, pour la partie concernant le thème du présent rapport, les dispositions suivantes :

« 1. Règles de conduite des rapporteurs :

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

1.1.1. l'engagement à ne pas détenir d'intérêt économique, commercial, financier ou autre, à titre professionnel, personnel ou familial, en relation avec le sujet du rapport, et l'obligation de déclarer tout intérêt pertinent;

- 1.1.2. 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;
- 1.1.3. l'engagement à ne pas accepter une gratification, une distinction honorifique, une décoration, une faveur, un don substantiel ou une rémunération 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;
- 1.1.4. l'engagement à s'abstenir de tout acte de nature à jeter le doute sur leur neutralité;
- 1.2. 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;
- ...
- 2. *Règles applicables à la conduite des missions d'information:*
 - 2.1. engagement à ce que toute mission d'information s'inscrive et se déroule dans le cadre du mandat du rapporteur;
 - 2.2. engagement à adopter une conduite respectueuse des lois et réglementations du pays dans lequel se déroule la mission d'information.
- 3. *Sanction du non-respect des règles:*

En cas de non-respect d'un ou plusieurs engagements, la commission peut démettre le rapporteur de ses fonctions et le remplacer.
- 4. Tout rapporteur désigné recevra une copie du présent code de conduite. »

5. Conduite des membres de l'Assemblée parlementaire durant les débats de l'Assemblée

519. Les règles régissant la conduite des parlementaires durant les débats de l'Assemblée, autres que celles prévues au Règlement sur la question, ont été introduites par la Résolution 1965 (2013), adoptée par la Commission permanente agissant au nom de l'Assemblée le 22 novembre 2013. Ces règles, reproduites dans le compendium, prévoient un ensemble spécifique de conditions concernant la manière dont sont menés les débats en Assemblée.

6. Règlement spécial sur le titre et les prérogatives de président(e) honoraire de l'Assemblée parlementaire (extrait)

520. Le texte du document intitulé « Règlement spécial sur le titre et les prérogatives de président(e) honoraire de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (extrait) », tel que reproduit dans le compendium, prévoit ce qui suit :

« 3. Les anciens présidents de l'Assemblée parlementaire qui s'engagent dans la représentation et la défense des intérêts d'une autre personne ou entité devant l'Assemblée parlementaire ne peuvent, pendant toute la période où ils exercent cette activité, jouir des prérogatives liées au statut de président honoraire de l'Assemblée parlementaire en ce qui concerne la diffusion des documents et l'accès aux bâtiments, à l'hémicycle et aux salles de réunion. »

7. Règlement spécial sur l'honorariat à l'Assemblée parlementaire (extrait)

521. Le document intitulé « Règlement spécial sur l'honorariat à l'Assemblée parlementaire (extrait) », tel que reproduit dans le compendium, prévoit ce qui suit:

« 3. Les anciens membres de l'Assemblée parlementaire qui s'engagent dans la représentation et la défense des intérêts d'une autre personne ou entité devant l'Assemblée parlementaire ne peuvent,

pendant toute la période où ils exercent cette activité, jouir des prérogatives liées au statut d'associé honoraire de l'Assemblée parlementaire en ce qui concerne la diffusion des documents et l'accès aux bâtiments, à l'hémicycle et aux salles de réunion. »

8. Lignes directrices sur l'observation des élections par l'Assemblée parlementaire (extraits)

522. Les Lignes directrices sur l'observation des élections par l'Assemblée parlementaire ont été adoptées par le Bureau de l'Assemblée le 24 mai 2004 et actualisées le 7 octobre 2005, le 16 novembre 2006, le 23 mai 2007, le 8 octobre 2010, le 27 janvier 2012, le 29 juin 2012, le 17 décembre 2012, le 6 mars 2014 et le 5 mars 2015³⁸⁷.

523. La partie pertinente des Lignes directrices, telle que reproduite dans le compendium, prévoit ce qui suit :

« F. Conflit d'intérêts et déontologie des membres des commissions ad hoc

18. Les membres des commissions ad hoc pour l'observation d'élections doivent respecter les dispositions du Code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe qui figure en annexe à la Résolution 1903 (2012).

19. En particulier, dans l'exercice de leurs responsabilités préélectorales, électorales ou postélectorales, les membres des commissions ad hoc évitent tout conflit entre un intérêt économique, commercial, financier ou autre, réel ou potentiel, à titre professionnel, personnel ou familial, et leur activité d'observation des élections dans le pays concerné; tout conflit d'intérêts qu'un membre ne peut résoudre sera rendu public.

20. Les membres s'engagent à ne pas solliciter ni accepter de rémunération, d'indemnité ou de gratification visant à les influencer dans leur conduite en tant que membre d'une commission ad hoc. Ils évitent toute situation susceptible d'être perçue comme un conflit d'intérêts et n'acceptent aucune rémunération ou cadeau inapproprié.

21. 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 l'absence, ou non, de tout conflit d'intérêts réel ou potentiel les concernant, eux ou des membres de leurs familles avec un lien de parenté direct ou indirect, et/ou avec lesquels ils sont en contact régulier, en relation avec le pays concerné par l'observation des élections. Conformément au paragraphe 14 du Code de conduite, ils doivent également enregistrer auprès du Secrétariat de l'Assemblée tout cadeau ou avantage similaire (tel que la prise en charge de frais de voyage, d'hébergement, de séjour, de repas ou de divertissement) d'une valeur supérieure à 200 euros qu'ils ont accepté dans les vingt-quatre derniers mois de la part des autorités du pays concerné soit directement, soit indirectement.

22. Les déclarations susmentionnées devront être mises à la disposition du Bureau lorsque celui-ci approuve la composition d'une commission ad hoc. Les membres qui n'auront pas signé ces déclarations ne pourront pas faire partie de la commission ad hoc concernée.

23. Les membres d'une commission ad hoc 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 ou s'y opposer. Cela vaut pour toutes les étapes du processus: pendant la période préélectorale, y compris dans le contexte d'une mission préélectorale, pendant et après le jour de l'élection, y compris dans le contexte d'une mission postélectorale.

24. Les membres d'une commission ad hoc s'abstiennent de toute activité publique qui pourrait sembler interférer dans le processus électoral ou qui pourrait sembler partisane. Cela vaut pour toutes les étapes du processus: pendant la période préélectorale, y compris dans le contexte d'une mission

³⁸⁷ Peut être consulté sur <http://website-pace.net/documents/10643/436801/GuidelinesElectionObservation-FR.pdf/970a6e6d-3434-4ec5-a3b0-c86e127c1b8a> (dernière consultation le 15 février 2018).

préélectorale, pendant et après le jour de l'élection, y compris dans le contexte d'une mission post-électorale.

25. De plus, les dispositions énoncées dans le Code de conduite des rapporteurs de l'Assemblée parlementaire (Résolution 1799 (2011)) s'appliquent, mutatis mutandis, à la présidence des commissions ad hoc en sus de celles de l'annexe à la Résolution 1903 (2012).

26. Toute violation alléguée des paragraphes 18-21 et 23-25 sera traitée suivant la procédure définie aux paragraphes 17 à 20 de l'annexe à la Résolution 1903 (2012). »

524. Un formulaire de déclaration de conflit d'intérêt à l'usage des candidats à une mission d'observation des élections par l'Assemblée parlementaire accompagne les Lignes directrices. Pour ce qui est de l'expression « avantage similaire », citée au paragraphe 21 des Lignes directrices, la déclaration contient une note de bas de page qui définit ces avantages de la même manière que la déclaration figurant dans la procédure générale d'enregistrement de cadeaux et avantages similaires. Le formulaire de déclaration joint aux Lignes directrices n'est pas reproduit dans le compendium.

9. Code de conduite des co-rapporteurs sur le respect des obligations et engagements contractés par les États membres du Conseil de l'Europe

525. Le code de conduite des co-rapporteurs sur le respect des obligations et engagements contractés par les États membres du Conseil de l'Europe figure à l'Annexe H du Rapport d'étape de la Commission sur le respect des obligations et engagements souscrits par les États membres du Conseil de l'Europe (Commission de Suivi)³⁸⁸ du 11 septembre 2001³⁸⁹. Ce Code de conduite n'est pas reproduit dans le compendium ; il n'y est pas non plus fait directement référence dans le Règlement.³⁹⁰

526. La partie pertinente du texte du code de conduite des co-rapporteurs de la Commission de suivi prévoit ce qui suit :

« B. Principes de conduite des co-rapporteurs au cours de la procédure de suivi

Principe de neutralité

- les co-rapporteurs doivent être totalement indépendants et objectifs vis-à-vis de l'Etat dont ils assurent le suivi des obligations et engagements, et en particulier :

. ils ne doivent pas dans cet Etat détenir le moindre intérêt, politique, commercial, financier ou autre, à titre personnel, professionnel ou familial ;

. ils ne doivent pas accepter la moindre instruction des autorités de cet Etat ;

. ils ne doivent pas accepter la moindre gratification ou récompense, même honorifique, des autorités de cet Etat ;

. ils doivent s'abstenir de tout acte, de nature politique ou autre susceptible de jeter le doute ou d'être utilisé pour semer le doute sur leur neutralité, notamment de signer des propositions de texte ou des déclarations écrites relatives à l'Etat dont ils ont la charge du suivi.

Obligation de discrétion

- les co-rapporteurs doivent avoir pleinement conscience que leur mission délicate de suivi des obligations et engagements implique une nécessaire obligation de discrétion ; en conséquence, ils

³⁸⁸ Voir en outre concernant l'établissement de la commission de suivi ; Résolution 1115 (1997) du 29 janvier 1997 (<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=16526&lang=FR>, dernière consultation le 15 février 2018).

³⁸⁹ Peut être consulté à l'adresse <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=9472&lang=FR> (dernière consultation le 15 février 2018).

³⁹⁰ Qui, en Annexe VII, renvoie au texte of Résolution 1115.

doivent s'abstenir de rendre public la moindre de leurs conclusions, de quelque manière que ce soit, du moins tant que les autorités du pays concerné n'auront pas été en mesure d'y réagir. »

II. Le cadre de déontologie en 2017

A. Évaluation par le GRECO du Code de conduite de 2015 de l'APCE

527. A la demande de la Présidente de la Commission du Règlement, des immunités et des questions institutionnelles de l'Assemblée parlementaire, Mme Liliane Maury Pasquier (Suisse, SOC), le 19 juin 2017, le GRECO³⁹¹ a remis son étude d'expert sur l'évaluation du code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire (paragraphe 506-507 ci-dessus), notamment pour ce qui est des problématiques liées aux conflits d'intérêts ; à la déclaration de patrimoine, de revenu, de dettes et d'intérêts ; ou à l'interdiction ou à la restriction de certaines activités ; à l'efficacité de la supervision et des mécanismes d'application et sanctions ; ainsi qu'aux conseils, à la formation et à la sensibilisation³⁹².

528. Le GRECO a conclu que le compendium de 2015 sur la déontologie des membres de l'Assemblée parlementaire constitue un cadre réglementaire nécessitant un certain nombre d'améliorations. Il a également conclu que bien que l'APCE ait joué un rôle clé pour promouvoir la nécessité de réglementer le lobbying et les contacts avec des tiers et d'accroître la transparence, pour ce qui est de l'APCE elle-même, le lobbying n'était pas suffisamment et complètement encadré. De plus, le GRECO a souligné que la supervision de l'application du code de conduite était un aspect particulièrement insuffisant dans les modalités de l'APCE concernant la déontologie, et qu'il convenait de traiter ce point par une réforme de grande ampleur. Le GRECO a également conclu que les règles sur l'immunité des membres de l'APCE concernant à la fois la non-responsabilité et l'inviolabilité ne devraient pas être invoquées pour ne pas poursuivre des infractions liées à la corruption, qui doivent être déterminées par des critères clairs. Enfin, le GRECO a souligné qu'apparemment, les membres de l'APCE n'avaient qu'une connaissance parcellaire de l'existence de normes relatives à l'intégrité et qu'il fallait déployer des efforts supplémentaires en termes de sensibilisation.

529. A la lumière des considérations ci-dessus, le GRECO a formulé l'ensemble de recommandations suivantes :

« i. consolider et harmoniser les divers codes et lignes directrices sur la conduite des membres de l'APCE dans un texte unifié de portée obligatoire, de manière à clarifier les exigences et à faciliter leur mise en œuvre effective, et d'établir le principe d'une révision et mise à jour périodique de ces règles (paragraphe 25) ;

ii. revoir les dispositions sur les conflits d'intérêts afin (i) de renforcer leur cohérence et d'énoncer clairement les conséquences d'un signalement et de fausses déclarations, et (ii) de garantir que tous les membres de l'APCE (indépendamment de leurs fonctions) soient tenus de signaler *ad hoc* les situations de conflit d'intérêts (paragraphe 30) ;

³⁹¹ Le GRECO est l'organe anticorruption du Conseil de l'Europe. Il compte parmi ses membres 48 États européens, plus les États-Unis d'Amérique. Il a pour mission de suivre la conformité de ces États avec les normes anticorruption du Conseil de l'Europe et d'évaluer le degré de mise en œuvre effective de ces normes dans la pratique.

³⁹² Peut être consulté à <https://rm.coe.int/evaluation-de-la-deontologie-des-membres-de-l-assemblee-parlementaire-/1680728009> (dernière consultation le 15 février 2018).

iii. (i) établir un système commun adéquat qui s'applique à tous les membres de l'APCE pour la déclaration des intérêts financiers, des revenus, des cadeaux et des activités accessoires, et qui reflète les informations requises par le cadre d'intégrité de l'APCE ; et (ii) examiner l'opportunité d'élargir le contenu des déclarations à la situation des conjoints et membres à charge de la famille (étant entendu que ces informations n'auraient pas à être publiées) (paragraphe 34) ;

iv. (i) à titre prioritaire, introduire un corpus de règles cohérent et plus strict, basé sur une stricte interdiction de principe et des définitions adéquates, concernant l'acceptation de cadeaux, voyages, marques d'hospitalité et autres avantages, ainsi que les distinctions honorifiques et autres récompenses, et (ii) élaborer des procédures rigoureuses pour la déclaration et l'estimation de la valeur des cadeaux, et la restitution de ceux qui ne peuvent pas être acceptés (paragraphe 42) ;

v. (i) faire respecter l'interdiction faite aux membres de l'APCE d'exercer eux-mêmes des activités de conseil et de lobbying rémunérées et (ii) mettre en place des restrictions à l'emploi après la cessation des fonctions, notamment une période de carence après qu'un député ait cessé d'être membre de l'Assemblée et – parallèlement – abolir le libre accès automatique aux locaux et aux documents dont jouissent les membres honoraires (paragraphe 45) ;

vi. instaurer à l'intention des membres de l'APCE un cadre solide et cohérent sur les relations avec les lobbyistes et autres tiers cherchant à influencer le processus parlementaire et, dans ce contexte, étendre à un plus large éventail de membres de l'APCE l'interdiction d'accepter des instructions (paragraphe 51) ;

vii. revoir les procédures comptables des groupes politiques afin que i) ceux-ci soient tenus de faire rapport sur les soutiens légitimes de sources autres que l'APCE, ainsi que sur l'utilisation de ces soutiens, et de rendre publics leurs états financiers ; ii) les comptes annuels de l'ensemble des groupes politiques soient soumis à l'audit externe (paragraphe 54) ;

viii. veiller à ce qu'un mécanisme cohérent soit en place aux fins d'assurer un contrôle effectif et étendu du respect des règles de conduite par les membres de l'APCE – que ceux-ci soient rapporteurs, observateurs d'élections, membres du Bureau, présidents et chefs de délégation ou membres ordinaires – notamment en dotant l'organe (les organes) de surveillance de garanties d'impartialité et d'indépendance opérationnelle ainsi que des outils procéduraux nécessaires, avec les moyens juridiques, informationnels et autres nécessaires à l'efficacité d'action. Il conviendrait d'envisager l'introduction de motifs précis et d'une procédure détaillée pour la destitution d'un président, lorsque cela s'avèrerait nécessaire (paragraphe 65) ;

ix. veiller à mettre en place un ensemble de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives pour appréhender les manquements aux diverses règles de conduite applicables aux membres de l'APCE, y compris le futur système déclaratoire (paragraphe 72) ;

x. compléter les règles en vigueur en matière d'immunités par un ensemble de critères clairs et objectifs (i) qui préciseront que les immunités dont jouit un membre de l'APCE ne doivent pas (être utilisées pour) le protéger des suites d'infractions liées à la corruption et (ii) qui garantiront un traitement objectif et équitable des demandes de levée d'immunité tout en offrant une protection contre les conséquences de procédures motivées par des considérations illégitimes (paragraphe 79) ;

xi. (i) s'assurer que tous les membres de l'APCE soient dûment sensibilisés et formés à la conduite attendue de leur part et (ii) prévoir explicitement pour tous les membres de l'APCE la possibilité de bénéficier de conseils individuels confidentiels sur des situations pouvant poser problème (paragraphe 83) ;

xii. (i) engager des consultations en vue d'établir une procédure permettant au Secrétaire Général de traiter les signalements de corruption et de fraude qui seraient portés à sa connaissance en application de l'arrêté 1327, concernant l'activité de l'APCE et les personnes ne faisant pas partie des effectifs de l'organisation (pour lesquelles une procédure est déjà prévue par l'arrêté 1327) et (ii) veiller à ce que ces personnes soient informées de l'existence de ces dispositifs et qu'elles aient facilement accès aux informations en ligne (paragraphe 87). »

B. Résolution 2182 (2017) de l'APCE

530. Le 10 octobre 2017, l'Assemblée parlementaire a adopté la Résolution 2182 (2017) intitulée « 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 », répondant ainsi aux préoccupations soulevées dans l'évaluation de son cadre de déontologie de 2015 effectuée par le GRECO (paragraphe 528-529 ci-dessus) en mettant en place de nouvelles règles de conduite et obligations déclaratives pour prévenir les comportements corrupteurs à l'avenir dans l'Assemblée.

531. Un changement global a été introduit pour ce qui est du respect du code de conduite. La nouvelle partie du code est désormais libellée comme suit :

« 1. La mise en œuvre du présent code relève du Président de l'Assemblée, de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, et de l'Assemblée, conformément aux compétences et responsabilités qui leur sont conférées par le Règlement et le présent code de conduite.

2. Si un membre est soupçonné d'avoir agi en violation du code de conduite, le Président de l'Assemblée peut demander des éclaircissements et des compléments d'information au membre en question, au président de sa délégation nationale, au président de son groupe politique ou au président de la commission dont le membre concerné fait partie. Le Président de l'Assemblée peut se prononcer sur des violations mineures du code de conduite si la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles n'a pas été appelée à se prononcer sur les mêmes faits.

3. La commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles (ci-après « la commission ») examine les allégations de violation du présent code de conduite formulées à l'encontre des membres de l'Assemblée, portées à son attention par le Président de l'Assemblée, ou par au moins 20 membres de l'Assemblée représentant cinq délégations nationales au moins (en utilisant le formulaire de demande d'enquête approprié). Elle peut également lancer une enquête de son propre chef.

4. La commission se réunit à huis clos et agit dans le strict respect de la confidentialité:

4.1. lorsqu'elle décide d'ouvrir une enquête, elle informe le membre concerné et lui communique copie des éléments de preuve qui lui ont été fournis à l'appui des allégations, l'informe de ses droits et lui demande ses observations préliminaires;

4.2. elle auditionne le membre concerné ainsi que les témoins éventuels; les procès-verbaux de ces entretiens ou auditions sont confidentiels;

4.3. elle donne au membre concerné, à tous les stades de la procédure, la possibilité de commenter tous les éléments de preuve recueillis au cours de l'enquête à l'appui des allégations, y compris ceux ayant conduit à identifier un éventuel nouveau manquement aux règles; elle peut examiner tout élément de preuve fourni par le membre concerné ou entendre tout témoin, proposé par le membre concerné, susceptible de fournir des éléments de preuve pertinents pour l'enquête;

4.4. avant de finaliser ses conclusions, elle donne au membre la possibilité de commenter des parties factuelles du projet de rapport.

5. Les membres s'engagent à coopérer, à tous les stades de l'enquête, avec la commission. Ils sont tenus de communiquer toute information ou tout document requis.

6. Si la commission constate que les allégations ne sont pas fondées, elle en informe les plaignants et le membre concerné.

7. Si la commission constate l'existence d'une violation mineure du code de conduite, relevant par exemple de la négligence, elle en informe le membre concerné en l'invitant à prendre toute mesure nécessaire. La commission décide s'il y a lieu de publier la décision sur le site internet de l'Assemblée.

8. Si la commission constate l'existence d'une violation sérieuse du code de conduite, elle prépare un rapport qui comportera tous les éléments de preuve recueillis au cours de l'enquête, les

observations du membre concerné, et ses conclusions. Ce rapport est publié sur le site internet de l'Assemblée. La commission décide s'il y a lieu d'imposer une sanction et détermine la sanction appropriée, conformément à l'article ... [«Mesures en cas de non-respect des dispositions du code de conduite»].

9. Si la commission constate que des actes ou omissions faisant l'objet de l'enquête sont susceptibles de constituer une violation du droit pénal d'un État membre, elle en informe les autorités nationales compétentes. Elle peut décider de suspendre la procédure en cours au sein de l'Assemblée s'il s'avère que des autorités nationales mènent une enquête sur des faits identiques. »

532. De plus, pour ce qui est du régime de sanctions prévu dans le code de conduite en vigueur, l'Assemblée a décidé d'ajouter un nouveau chapitre intitulé « Mesures en cas de non-respect des dispositions du code de conduite », libellé comme suit :

« En cas d'infraction grave ou répétée aux règles de conduite par un membre donné, la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles peut prendre l'une ou plusieurs des mesures suivantes: privation temporaire du droit de prendre la parole et d'être inscrit sur la liste des orateurs; privation temporaire du droit de signer un amendement, une proposition de résolution ou de recommandation ou une déclaration écrite; privation temporaire du droit d'adresser des questions au Comité des Ministres; privation temporaire du droit d'être désigné rapporteur ou interdiction temporaire d'exercer la fonction de rapporteur de commission; interdiction temporaire d'être membre d'une commission ad hoc d'observation des élections; 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 privation temporaire du droit de représentation institutionnelle de l'Assemblée et de ses commissions. »

533. L'Assemblée a en outre décidé de renforcer le devoir d'intégrité, de responsabilité et de transparence pour ses membres. Conformément au nouvel article 6.2.b et à l'article 13 amendé du Règlement, les parlementaires de l'APCE devront déclarer qu'ils ont lu et compris le code de conduite et qu'ils acceptent d'en appliquer les dispositions. Des changements supplémentaires ont été introduits au code de conduite pour que les parlementaires ne soient pas autorisés à « promettre, donner, solliciter ou accepter de rémunération, d'indemnité ou de gratification » dans l'intention d'affecter leur conduite en tant que membres de l'Assemblée. De plus, les formulaires de déclaration de cadeau soumis par les parlementaires doivent être publiés sur le site web de l'Assemblée. A l'ouverture de chaque session de l'Assemblée, les parlementaires devront faire une déclaration d'intérêt sur le formulaire approprié, qui sera publié sur le site web de l'Assemblée.

534. Des changements ont également été introduits au code de conduite pour les rapporteurs. Ces derniers sont désormais tenus de « déclarer tout intérêt économique, commercial, financier ou autre, à titre professionnel, personnel ou familial, en relation avec le sujet du rapport ». Une note de bas de page à ces dispositions explique que tout candidat à la fonction de rapporteur doit déclarer tous intérêts qui pourraient être considérés pertinents ou en conflit avec le thème du rapport ou avec le pays concerné par le rapport au moment de la nomination en commission, et que cette déclaration doit être actée dans le procès-verbal de la réunion. En vertu de la section 3 du code de conduite pour les rapporteurs, si un rapporteur ne respecte pas un ou plusieurs engagements, en particulier s'il a omis de déclarer des intérêts pertinents ou fait une déclaration malhonnête, la commission doit lui retirer son mandat et le ou la remplacer. Les rapporteurs sont également tenus de faire connaître tout contact avec des lobbyistes. En conséquence, la commission peut demander au rapporteur, ou celui-ci décider de son propre chef, de publier en annexe au projet de rapport une

liste des personnes, experts et représentants d'organisations gouvernementales ou non-gouvernementales consultés, rencontrés ou reçus dans le cadre de la préparation du rapport.

535. Pour ce qui est spécifiquement des questions liées à la transparence dans les relations avec des acteurs extra-institutionnels (lobbying), l'Assemblée a décidé d'établir une identification spécifique des lobbyistes, y compris par l'établissement d'un registre des lobbyistes, avec un mécanisme de signalement de toute conduite abusive. A cet égard, les règles concernant l'accès et la circulation dans les locaux du Conseil de l'Europe seront également revues. Les anciens membres de l'Assemblée, y compris les anciens présidents, sont désormais tenus de déclarer qu'ils n'ont pas pour but « la représentation et la défense des intérêts d'une personne ou entité tierce devant l'Assemblée ». Tout membre honoraire qui n'aurait pas déclaré des intérêts pertinents ou aurait fait une déclaration malhonnête s'exposera à la perte des prérogatives liées à sa qualité de membre honoraire.

536. L'Assemblée a décidé que les amendements au Règlement et aux textes complémentaires exposés dans la Résolution 2182 (2017) entreraient en vigueur dès leur adoption. Les nouvelles dispositions concernant l'association honoraire avec l'Assemblée s'appliquent dès leur adoption à tous les anciens membres de l'Assemblée jouissant de ce statut.

ÉVALUATION DU GROUPE D'ENQUÊTE

A. Remarques introductives

537. Se fondant sur les éléments de preuve obtenus dans le cadre de son enquête, et eu égard aux allégations formulées dans les rapports des ONG et aux préoccupations soulevées par différents témoins, l'évaluation du Groupe d'enquête a essentiellement porté sur quatre aspects de l'influence présumée exercée sur les processus politiques au sein de l'APCE en faveur de l'Azerbaïdjan : (1) les diverses activités politiques en faveur de ce pays ; (2) les activités dans le contexte des missions d'observation des élections ; (3) l'échange de cadeaux et différentes formes d'avantages ; et (4) le recours à des moyens financiers et à des activités de corruption pour influencer sur les travaux de l'APCE concernant l'Azerbaïdjan.

538. Avant de procéder à cette évaluation, le Groupe d'enquête estime qu'il est important de clarifier certains aspects de la nature de son enquête ainsi que les normes juridiques applicables pour ses différentes conclusions concernant l'influence abusive présumée sur les processus politiques au sein de l'APCE concernant l'Azerbaïdjan.

1. La nature des investigations du Groupe d'enquête

539. Le Groupe d'enquête estime qu'il est important de rappeler qu'il n'a aucune compétence juridictionnelle, sa principale tâche consistant à établir des faits liés à des influences abusives présumées sur les différents processus au sein de l'APCE. Il n'a pas engagé de procédures pénales ni disciplinaires et ses constatations et conclusions ne devraient en aucune manière être interprétées comme portant préjudice aux éventuelles constatations et conclusions des autorités compétentes dans le cadre d'une quelconque procédure pénale ou disciplinaire.

540. Le Groupe d'enquête constate par ailleurs qu'il n'a pas eu les pouvoirs d'investigation dont disposent habituellement les instances pénales et disciplinaires enquêtant sur des allégations de

corruption. Le travail du Groupe d'enquête s'est limité à collecter des preuves orales et documentaires auprès des personnes impliquées dans les événements ayant déclenché son enquête. Dans l'accomplissement de cette mission, le Groupe d'enquête était dépendant de la coopération la plus complète de toutes les personnes concernées.

541. Comme mentionné plus haut dans le présent rapport, le Groupe d'enquête a bénéficié de la coopération des nombreux témoins qui ont comparu devant lui. Toutefois, il constate avec regret que plusieurs témoins invités à faire des dépositions ont ouvertement refusé de coopérer avec lui ou n'ont pas répondu à ses demandes répétées de comparaître devant lui, ni aux lettres de clarification envoyées par le Groupe, ou encore ont fourni des explications pour justifier leur non-comparution qui manquaient de crédibilité ou de bien-fondé. Une liste des personnes ayant été convoquées mais qui ne se sont pas présentées devant le Groupe d'enquête ou ont refusé de le faire figure en annexe II au présent rapport.

542. Cette liste inclut des membres et des membres honoraires de l'APCE spécifiquement mentionnés dans les divers rapports, à savoir M. Agramunt, M. Suleymanov, M. Muslum Mammadov, M. Preda, M. Lintner, M. Hancock et M. Conde.

S'agissant du cas spécifique de M. Agramunt, il a été à plusieurs reprises convoqué devant le Groupe d'enquête par courrier électronique et par lettres recommandées (paragraphe 777 ci-dessous). Comme indiqué dans l'annexe II, M. Agramunt ne s'est pas présenté devant le Groupe d'enquête et n'a proposé que tardivement de coopérer par écrit. Cependant, le Groupe a pris note de son refus persistant de répondre à ses communications et de respecter les délais qu'il avait fixés et l'a informé que sa proposition tardive de coopération était arrivée trop tard pour pouvoir l'accepter.

Le Groupe d'enquête constate, en vertu de l'article 23 de son mandat, un refus de la part de ces personnes de coopérer avec le Groupe dans l'exercice de ses fonctions. Il est fort regrettable que le refus de ces personnes de témoigner devant le Groupe d'enquête ait entravé ce dernier dans l'établissement des faits et dans la conduite de ses enquêtes.

543. Si M. Volontè a de la même manière refusé de témoigner devant le Groupe d'enquête, le Groupe estime que sa situation est différente de celle des autres personnes convoquées, dans la mesure où les sujets sur lesquels le Groupe aurait souhaité l'interroger font l'objet de procédures pénales pendantes contre lui en Italie. Le Groupe d'enquête regrette de ne pas avoir eu la possibilité d'entendre la déposition de M. Volontè, mais il ne tire pas de conclusion similaire dans son cas.

544. Le Groupe d'enquête constate également que, bien qu'il ait été invité à comparaître devant lui pour répondre aux principales allégations ayant déclenché l'enquête en cours, le représentant de la République d'Azerbaïdjan auprès du Conseil de l'Europe a décliné cette invitation.

545. En l'absence de règles ou normes spécifiques en matière de preuves régissant l'établissement et l'évaluation des faits, le Groupe d'enquête a tenu compte de toutes les informations, écrites et orales, apportées par les témoins qui ont comparu devant lui et par les personnes qui l'ont contacté à travers son secrétariat, sous réserve que la source des informations soit identifiable et que les informations en question relèvent de sa mission telle que définie dans son mandat.

546. Lors de l'adoption de ses conclusions, le Groupe d'enquête ne s'est pas estimé lié par des dispositions d'application stricte relatives à la preuve, évaluant librement la pertinence et la valeur probante de chacun des éléments dont il disposait et tirant des conclusions telles qu'elles découlaient des faits qu'il a établis dans le cadre de son enquête.

2. Les normes juridiques applicables pour les conclusions du Groupe d'enquête

547. Conformément à l'article 3 de son mandat, le Groupe d'enquête a regardé s'il existait des comportements individuels de membres ou d'anciens membres de l'Assemblée et/ou des pratiques dans le fonctionnement de l'APCE, relevant du champ d'évaluation du Groupe, qui n'ont pas respecté les dispositions du Code de conduite et autres textes déontologiques pertinents (paragraphe 507 ci-dessus). En particulier, il a cherché à savoir si ces comportements individuels et/ou les pratiques en question s'apparentaient à de la corruption ou de la promotion d'intérêts, celles-ci étant les formes de comportements répréhensibles les plus graves et les plus préjudiciables au fonctionnement et à la réputation de l'Assemblée. En outre, ces formes de non-respect des normes déontologiques impliquent normalement, si elles sont prouvées dans le cadre de procédures pertinentes, la responsabilité pénale des personnes concernées. Sur la base de ses constatations, le Groupe d'enquête a formulé certaines recommandations pour remédier aux déficiences et combler les lacunes du cadre déontologique de l'Assemblée.

548. Le Groupe d'enquête constate cependant que le Code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire et autres textes déontologiques pertinents passent sous silence la signification à donner aux notions de « corruption » et de « promotion d'intérêts ». En l'absence de ces définitions, le Groupe d'enquête a tenu compte de la signification à donner à ces notions telle qu'elle découle des diverses sources citées à l'article 15 de son mandat et d'autres textes pertinents.³⁹³

549. Le Groupe d'enquête constate en particulier que la Convention pénale sur la corruption fournit des orientations sur la corruption passive et active des membres des assemblées parlementaires nationales et internationales, entre autres, comme étant les principaux comportements délictueux constitutifs de corruption. Est considéré comme corruption active le fait de proposer intentionnellement, d'offrir ou de donner, directement ou indirectement, tout avantage indu à un agent public, pour lui-même ou pour quelqu'un d'autre, afin qu'il accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions (article 2). Est considéré comme corruption passive le fait pour un agent public de solliciter ou de recevoir intentionnellement, directement ou indirectement, tout avantage indu pour lui-même ou quelqu'un d'autre ou d'en accepter l'offre ou la promesse afin d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions (article 3).³⁹⁴ En outre, l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption définit la notion de trafic d'influence comme le fait de proposer intentionnellement d'offrir ou de donner, directement ou indirectement, tout avantage indu à titre de rémunération à quiconque affirme ou confirme être capable d'exercer une influence sur la prise de décision de, par exemple, membres d'assemblées parlementaires nationales ou internationales, que l'avantage indu soit pour lui-même ou pour quelqu'un d'autre, ainsi que le fait de solliciter, de recevoir ou d'en accepter l'offre ou la promesse à titre de rémunération pour ladite influence, que l'influence soit ou non exercée ou que l'influence supposée produise ou non le résultat recherché.

550. Par ailleurs, la Convention civile sur la corruption définit le terme de « corruption » comme le fait de solliciter, d'offrir, de donner ou d'accepter, directement ou indirectement, une commission illicite, ou un autre avantage indu ou la promesse d'un tel avantage indu qui affecte l'exercice normal d'une fonction ou le comportement requis du bénéficiaire de la commission illicite, ou de l'avantage indu ou de la promesse d'un tel avantage indu (article 2).

³⁹³ Voir Annexe VI au présent rapport.

³⁹⁴ Voir aussi les articles 4 et 10 de la Convention pénale sur la corruption.

551. Il convient également de noter que dans ses travaux sur les normes relatives à l'intégrité des parlementaires, le GRECO met tout particulièrement l'accent sur la prévention des conflits d'intérêts. Dans ce contexte, l'expression de « conflit d'intérêts » est comprise comme « une situation dans laquelle un agent public a un intérêt personnel de nature à influencer ou paraître influencer sur l'exercice impartial et objectif de ses fonctions officielles » (paragraphe 807 ci-dessous). Une définition similaire de ce terme peut être trouvée dans le Code de conduite correspondant de l'APCE (paragraphe 511 ci-dessus).

552. La définition à donner à la notion de « lobbying » fait l'objet d'une étude particulière effectuée par la Commission de Venise à la demande de l'APCE (paragraphe 820 ci-dessous). On entend par lobbying la communication orale ou écrite avec un agent public d'individus ou de groupes ayant chacun des intérêts spécifiques et variés et cherchant à influencer les décisions au niveau administratif, politique ou législatif. Peu importe que la tentative d'exercer une influence produise les effets escomptés. Ce qui compte, c'est l'action de ceux qui tentent d'influencer les agents publics. En plus de cette définition, il existe deux autres caractéristiques du lobbying : (1) il est le fait d'un acteur « extra-institutionnel », c'est-à-dire d'une entité ou d'une personne qui n'est pas investie d'une autorité publique ou n'agit pas en vertu d'une mission constitutionnelle ; et (2) il s'appuie normalement sur des lobbyistes directement ou indirectement rétribués pour leurs services.

553. Dans le cadre de son suivi des travaux de l'APCE sur le lobbying, éclairé par le rapport susmentionné de la Commission de Venise, le Comité des Ministres, dans sa Recommandation CM/Rec(2017)2, a défini le « lobbying » comme la représentation d'intérêts spécifiques par le biais d'une communication auprès d'un agent public en tant que partie d'une action à la fois structurée et organisée visant à influencer la prise de décision publique.

B. Activités de l'APCE en faveur de l'Azerbaïdjan

1. Le fonctionnement général de l'APCE

554. L'APCE est une instance parlementaire internationale spécifique qui est un lieu de débats sur diverses questions d'intérêt et d'importance pour le développement économique, démocratique et social et la coopération entre les 47 États membres du CdE. Bien que l'APCE ne bénéficie pas de pouvoirs législatifs directs dans les États membres du CdE, ses conclusions peuvent avoir des effets à grande échelle sur divers aspects du fonctionnement politique, juridique et économique de ces États, et sur leur perception par la communauté internationale dans son ensemble. En outre, l'APCE joue un rôle majeur dans les élections de certains des plus hauts postes politiques et judiciaires en Europe, et en particulier des juges de la Cour européenne des droits de l'homme, du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe et du Commissaire aux droits de l'homme.

555. Dans l'exercice de ces fonctions importantes, l'APCE risque, tout comme n'importe quelle autre institution nationale ou internationale de haut niveau, d'être soumise à diverses formes de pressions et d'influence abusive, et en particulier relevant de la corruption. Il serait faux de croire que, comme les activités de l'APCE n'ont peut-être pas de répercussions financières directes dans les États membres, ce risque est moins réel. En effet, l'appartenance à l'APCE, et au Conseil de l'Europe en général, est importante pour l'image que les autorités d'un État particulier souhaitent donner au sein de la communauté internationale.

556. Il est donc important pour le bon fonctionnement de l'APCE, et la crédibilité de ses États membres, que les membres des délégations nationales soient des personnes de haut rang et d'intégrité au sein de leurs parlements nationaux, qui ne risquent pas de subir des pressions et influences dans leurs diverses activités. Cela est particulièrement important pour les activités de suivi et autres missions officielles que les parlementaires entreprennent au nom de l'APCE dans les différents États membres du CdE. Le Groupe d'enquête a entendu des rumeurs inquiétantes selon lesquelles certains membres de l'APCE, en raison de leur manque d'expérience politique, avaient pu être sensibles à des pressions et autres formes d'influence abusive, y compris des formes de corruption (paragraphe 277 ci-dessus).

557. Un autre aspect du fonctionnement de l'APCE qui nécessite d'être tout particulièrement mentionné est la manière dont certains processus de décision au sein de l'APCE sont organisés, et, notamment, la manière dont les décisions sur les nominations aux différents postes de l'APCE sont prises. L'impression générale est que ces procédures manquent de transparence et de règles.

558. À cet égard, le Groupe d'enquête prend acte des éléments de preuve reçus indiquant que les présidents des groupes politiques disposent de pouvoirs considérables de parrainage et d'influence au sein de l'APCE. Leurs décisions sont habituellement adoptées par le Comité des Présidents, qui est une instance particulièrement importante car elle contrôle le flux des informations transmises au Bureau et qu'elle est chargée de fixer l'ordre du jour (paragraphe 61-62 ci-dessus).

559. Cette concentration de pouvoirs et ce manque de transparence font que les présidents des groupes politiques sont susceptibles d'être soumis à diverses formes de lobbying, de pressions et d'influence abusive. Un exemple flagrant est celui de M. Volontè, qui a été contacté par M. Suleymanov et M. Muslum Mammadov en sa qualité de président du groupe du PPE, et qui semble avoir exercé une influence sur certains membres de l'APCE dans leur vote, notamment sur M. Ariev (paragraphe 277 ci-dessus). Là encore, certains témoins ont expliqué qu'ils avaient voté contre le rapport Strässer simplement pour suivre la position de leur groupe politique, à savoir le PPE (paragraphe 279 ci-dessus).

560. Il devient tout particulièrement urgent de veiller à la transparence dans les processus de travail et de prise de décision des présidents des groupes politiques, compte tenu du rôle crucial que jouent ces groupes dans la désignation des membres de la commission de suivi et de la commission du Règlement. Comme l'a expliqué un témoin, le fait que les groupes politiques déterminent la composition d'une commission reflète le pouvoir politique au sein de l'Assemblée. En outre, cela contribue au fait que les rapports préparés par ces commissions sont adoptés pendant la session plénière de l'APCE (paragraphe 64 ci-dessus).

561. Le Groupe d'enquête constate que la commission de suivi est chargée de vérifier le respect des obligations des États membres découlant du Statut du Conseil de l'Europe, de la CEDH et d'autres conventions du CdE dont ils sont Parties, ainsi que le respect des engagements souscrits par les autorités des États membres lors de leur adhésion au CdE. Il est donc d'une importance cruciale que les processus de prise de décision pour la nomination des membres de cette commission soient transparents et suffisamment réglementés de façon à réduire les risques de toute influence abusive sur ces nominations et, par conséquent, sur l'adoption des rapports concernant les pays faisant l'objet d'une procédure de suivi.

562. Il en va de même pour la commission du Règlement, qui, selon le nouveau cadre déontologique de l'Assemblée, joue un rôle clé pour garantir que les normes déontologiques soient respectées et qui a la possibilité d'imposer des sanctions à ceux qui ne les respectent pas

(paragraphe 531- 532 ci-dessus). Il est donc essentiel, afin d'éviter tout risque d'arbitraire et tout d'abus de pouvoir politique, notamment par le lobbying et la corruption, de veiller à ce que les nominations à cette commission soient transparentes et suffisamment réglementées et que cette commission joue son rôle conformément aux normes juridiques en vigueur.

563. Deux autres aspects du travail de cette commission méritent une mention particulière : la désignation des rapporteurs et le vote dans les commissions.

564. Comme nous le voyons dans le cas de l'Azerbaïdjan, nombre des préoccupations relatives à une influence abusive sur les activités de l'APCE concernent la désignation et le comportement des rapporteurs dans le cadre des divers rapports concernant ce pays. En particulier, les procédures de désignation des rapporteurs ont semblé, aux yeux du Groupe d'enquête, manquer de transparence et de règles. Cela a été prouvé par le fait que certains membres se sont présentés comme candidats au poste de rapporteur au dernier moment ; certains étaient inconnus quant à leurs travaux au sein de l'Assemblée ; d'autres semblaient avoir été nommés au poste de rapporteur pour un rapport précis comme suite à diverses initiatives prises pour garantir leur désignation. En outre, comme nous le décrivons ci-après, le Groupe d'enquête a constaté que certains rapporteurs n'avaient pas respecté les règles sur l'absence de conflits d'intérêts, en dépit de leurs liens évidents avec le pays concerné, ou n'ont pas rempli correctement leur rôle de rapporteur.

565. Tout cela a suscité ou alimenté des craintes d'influence abusive sur les activités de l'APCE et a donné l'impression d'une impunité virtuelle pour les diverses formes de comportement inopportun et non professionnel des rapporteurs. En conséquence, cela a porté atteinte à la réputation de l'Assemblée et, comme nous le verrons ci-après, a permis aux personnes entretenant divers liens réels ou présumés avec les autorités nationales de poursuivre leur travail comme rapporteurs.

566. Afin d'éviter ces impressions, le Groupe d'enquête considère qu'il est important de mettre en place des procédures transparentes et suffisamment réglementées pour la désignation des rapporteurs. En outre, il est nécessaire de veiller à ce que les principes liés à la notion de « conflit d'intérêts » soient clairement exposés et dûment respectés dans les déclarations d'absence de conflits. Il est également d'une importance capitale de garantir que des procédures fermes et cohérentes soient mises en place pour veiller au respect des règles sur les conflits d'intérêts et sanctionner toute infraction à ces règles.

567. Dans ce contexte, le Groupe d'enquête estime qu'en général, les allégations de corruption et de promotion d'intérêts devraient être prises au sérieux et faire l'objet de véritables enquêtes, et faire également l'objet de sanctions prises par les différentes autorités et instances du CdE en fonction de leurs compétences respectives. Tout cas suspecté de corruption et de promotion d'intérêts, tels que ceux allégués par M. Arif Mammadov et des responsables du CdE et de l'APCE (paragraphe 90-95 ci-dessus), exigent une réaction de ce type. Si nécessaire, les autorités nationales devraient être informées de toute violation éventuelle des lois nationales, notamment celles de nature pénale.

568. S'agissant des opérations de vote, des préoccupations ont été exprimées devant le Groupe d'enquête concernant le fait que le vote au sein des commissions était confidentiel ce qui, selon certains témoins, affecte de manière négative la transparence des processus politiques au sein de l'APCE. Il a également été affirmé que, depuis que des personnes autres que les membres d'une commission peuvent être présentes dans la salle de réunion de la commission lors du vote, il était parfois difficile de compter le nombre de voix (paragraphe 68 ci-dessus).

569. Le Groupe d'enquête partage en principe le point de vue que la confidentialité du vote dans les commissions peut avoir des répercussions négatives sur l'exigence de transparence des travaux des commissions. Elle peut aussi ouvrir la voie à des influences abusives exercées sur ceux qui participent aux travaux des commissions. Le système de vote en plénière de l'APCE, qui est totalement transparent, a été cité comme un exemple positif à suivre pour le travail des commissions.

570. Le Groupe d'enquête s'est toutefois inquiété des plaintes de certains témoins, selon lesquels des gouvernements avaient utilisé la manière dont certains parlementaires avaient voté à l'APCE pour exercer des pressions sur les autorités des pays d'origine de ces parlementaires et, partant, sur les parlementaires eux-mêmes. Ces allégations ont indépendamment été portées à l'attention du Groupe d'enquête par au moins trois témoins sans aucun lien entre eux : M. Fischer, M. Arif Mammadov et un membre du secrétariat de l'APCE (paragraphe 216-217 ci-dessus).

571. Le Groupe d'enquête n'a aucune raison de rejeter les dépositions de ces témoins. S'il considère que, dans l'intérêt de la transparence, le système de vote adopté pour les sessions plénières de l'APCE serait aussi plus approprié pour les commissions, cela devrait s'accompagner de garanties effectives contre les abus afin de protéger les parlementaires dans l'exercice de leurs fonctions.

572. Quant aux difficultés créées par la présence de différentes personnes aux réunions de commission pendant le décompte des voix, le Groupe d'enquête constate que, lorsque l'écart des voix est serré et que la salle de réunion de la commission est particulièrement pleine, le décompte des voix pourrait en être affecté et le risque d'un lobbying abusif est accru. Le Groupe d'enquête a entendu des témoignages indiquant que cela avait été le cas lors du vote en commission sur le rapport Strässer.

573. Le Groupe d'enquête considère que des procédures effectives devraient être mises en place pour permettre une identification précise des personnes ayant le droit de vote au sein d'une commission et pour lutter ainsi contre toute tentative visant à falsifier le vote lors d'une réunion de commission.

574. Enfin, le Groupe d'enquête est d'avis qu'il est important de prendre acte du rôle crucial joué par le secrétariat de l'APCE pour garantir le bon fonctionnement de l'APCE en général, ainsi que la réalisation efficace de ses nombreuses activités spécifiques. Cela a été souligné par de nombreux témoins entendus par le Groupe d'enquête.

575. Le Groupe d'enquête est d'avis que les membres du secrétariat de l'APCE doivent faire preuve d'un très haut niveau de professionnalisme, d'intégrité et de neutralité dans leur travail. Ils devraient notamment s'abstenir de toute activité qui pourrait impliquer du lobbying pour une cause politique particulière ou en faveur d'un résultat spécifique dans un processus politique (paragraphe 98 ci-dessus).

576. Toutefois, l'exigence de neutralité et de non-ingérence dans les processus politiques de la part des membres du secrétariat de l'APCE doit s'accompagner de la possibilité effective pour eux de signaler de véritables soupçons à propos du comportement des parlementaires, en particulier lorsque ces soupçons portent sur la corruption et la promotion d'intérêts.

577. Ces signalements doivent être pris au sérieux et traités de manière correcte, non seulement au sein du secrétariat de l'APCE lui-même, mais aussi des organes compétents de l'APCE, et des mesures efficaces doivent être prises pour protéger les membres du secrétariat contre toute conséquence négative pour avoir signalé de tels soupçons. S'ils s'avèrent justifiés, il faudra en tirer les conséquences et, le cas échéant, prendre les mesures appropriées pour résoudre le problème à

la source. Parallèlement, la protection nécessaire des membres du secrétariat de l'APCE, en tant que lanceurs d'alerte, doit être garantie à la fois par la hiérarchie du secrétariat de l'APCE et par toutes les autres instances de l'Assemblée.

2. Aspects spécifiques du fonctionnement de l'APCE dans les questions concernant l'Azerbaïdjan

578. Le Groupe d'enquête estime qu'il est établi que, depuis l'adhésion de l'Azerbaïdjan au Conseil de l'Europe, l'attitude de l'APCE à l'égard de ce pays s'est assouplie. D'aucuns ont suggéré que c'était le résultat des processus politiques ordinaires ou de la « bonne diplomatie », tandis que d'autres ont estimé que c'était, au moins en partie, le résultat des influences abusives exercées.

579. La préoccupation essentielle du Groupe d'enquête est d'établir si ce changement d'attitude a été le résultat de ces influences abusives, en particulier de la corruption et de la promotion d'intérêts. De nombreux témoins entendus par le Groupe et de nombreuses ONG estiment que tel est le cas. Des inquiétudes ont notamment été soulevées à propos de différentes nominations, souvent inattendues, de personnes ayant un point de vue favorable vis-à-vis de l'Azerbaïdjan à divers postes clés de l'APCE et de leur travail sur les questions concernant l'Azerbaïdjan. Le Groupe d'enquête a également examiné des éléments de preuve matériels, dont la crédibilité ne saurait être remise en cause, indiquant que, lorsque les questions concernant l'Azerbaïdjan étaient discutées, un nombre de personnes beaucoup plus élevé que d'habitude étaient présentes dans les différentes réunions de l'APCE. Cela a fait naître des soupçons selon lesquels les activités en faveur de l'Azerbaïdjan étaient orchestrées.

580. Le Groupe d'enquête constate qu'il existe des éléments de preuve suffisants révélant qu'un groupe de personnes travaillait au sein de l'APCE en faveur de l'Azerbaïdjan. Comme nous le verrons dans la discussion ci-après, il y avait assurément un certain niveau de cohérence dans leurs diverses activités, bien qu'il soit difficile de prouver avec un degré de certitude suffisant que ces personnes faisaient toutes partie d'une seule et unique structure organisée.

581. Le Groupe d'enquête traitera dans un premier temps la question d'une éventuelle influence abusive en étudiant les activités des diverses instances de l'APCE. Les activités dans le contexte du suivi des élections, qui constituaient un thème central des rapports des ONG sur « la diplomatie du caviar », ainsi que l'échange de cadeaux et autres formes d'avantages, seront évalués séparément. Les conclusions du Groupe d'enquête concernant le recours à des moyens financiers pour influencer le travail de l'APCE sur l'Azerbaïdjan seront enfin traités dans un chapitre à part.

(a) Activités de la commission de suivi

582. Il ressort des rapports des ONG sur la question de la diplomatie du caviar et des dépositions des témoins entendus par le Groupe d'enquête que le travail des rapporteurs suivants au sein de la commission de suivi a fait naître des soupçons : M. Debono Grech, M. Agramunt, M. Iwiński, M. Conde et M. Preda.

583. Concernant **M. Debono Grech**, le Groupe d'enquête n'a pas été en mesure d'obtenir des éléments de preuve, y compris lors de l'interrogatoire de M. Debono Grech, d'une quelconque activité illégale ou autre activité inopportune de sa part en faveur de l'Azerbaïdjan. Le fait qu'il semble avoir soutenu ce pays n'est pas, comme expliqué ci-dessus, une question devant être jugée par le Groupe d'enquête. Son absence présumée d'initiative dans l'exercice de ses fonctions ou sa

promptitude à suivre l'autre co-rapporteur, M. Agramunt, ne sont pas non plus en soi des sujets de préoccupation du Groupe.

584. La seule allégation directe de corruption à l'encontre de M. Debono Grech était celle de Mme Yunus. Cependant, lorsqu'elle a été entendue par le Groupe d'enquête, Mme Yunus a expliqué qu'elle ne possédait pas d'éléments de preuve étayant l'accusation de corruption qu'elle avait émise contre lui (paragraphe 104 ci-dessus). Le Groupe d'enquête ne saurait donc considérer cette allégation comme fondée.

585. Bien que l'élection de M. Debono Grech comme co-rapporteur au sein de la commission de suivi sur l'Azerbaïdjan fasse partie du problème général de manque de transparence et de réglementation des désignations aux postes de rapporteur (paragraphe 564-566 ci-dessus), il ne peut être établi que sa désignation a été le résultat d'une influence indue. Comme expliqué par M. Herkel, le fait que Mme Christoffersen ait été la première candidate à ce poste ne peut pas être considéré comme décisif. M. Herkel a souligné qu'il avait en fait obtenu le poste de rapporteur de M. Agramunt en 2004 en recueillant la majorité des votes à la commission de suivi, bien que M. Agramunt ait été le candidat officiel du PPE.³⁹⁵ Pour sa part, M. Debono Grech a expliqué qu'il s'était contenté de présenter sa candidature et avait obtenu le poste au sein de la commission.³⁹⁶ Dans ces circonstances, bien qu'il soit malheureux que la désignation de M. Debono Grech ne se soit pas accompagnée de plus de transparence, il n'existe aucun élément de preuve permettant de conclure que cette désignation a été le résultat de la corruption et de la promotion d'intérêts.

586. Quant au travail de **M. Agramunt**, le Groupe d'enquête constate que sa non-comparution l'a empêché d'établir tous les faits pertinents relatifs à sa participation aux affaires concernant l'Azerbaïdjan. Cependant, les éléments de preuve obtenus et les faits établis permettent au Groupe d'enquête de conclure que, dans le cadre de ses activités au sein de la commission de suivi, il a agi à l'encontre des normes déontologiques en vigueur.³⁹⁷

587. En particulier, et en laissant de côté les circonstances dans lesquelles M. Agramunt est devenu rapporteur de la commission de suivi sur l'Azerbaïdjan, qui pourraient être envisagées dans le contexte d'un manque général de transparence et de réglementation des nominations au sein de l'APCE (paragraphe 105 et 564 et 566 ci-dessus), les éléments de preuve disponibles suggèrent que, dans l'exercice de ses fonctions de rapporteur, M. Agramunt a mis à la disposition du chef de la délégation azerbaïdjanaise auprès de l'APCE, M. Seyidov, un projet de rapport confidentiel élaboré par le secrétariat de l'APCE sur les conclusions de la commission de suivi sur l'Azerbaïdjan. En outre, il semblerait qu'il ait accepté des suggestions faites par la délégation azerbaïdjanaise sur le contenu de ce rapport. Cela ressort des preuves écrites examinées et des preuves testimoniales recueillies par le Groupe d'enquête (paragraphe 108 ci-dessus). D'un autre côté, le Groupe d'enquête n'a pas entendu le témoignage de M. Agramunt à ce sujet et n'a donc pas de raison de remettre ces constatations en question.

588. Le Groupe d'enquête estime donc que M. Agramunt ne s'est pas conformé au principe de neutralité, d'impartialité et d'objectivité tel que prévu aux paragraphes 1.1.2, 1.1.4 et 1.2 du Code de conduite des rapporteurs de l'Assemblée parlementaire (paragraphe 518 ci-dessus) et au Code de conduite de la commission de suivi (paragraphe 526 ci-dessus). Il constate également que

³⁹⁵ Témoignage oral d'Andres Herkel (23 octobre 2017).

³⁹⁶ Témoignage oral de Joseph Debono Grech (13 octobre 2017).

³⁹⁷ D'autres constatations sur la nomination de M. Agramunt et ses activités au sein de l'APCE sont énoncées ci-dessous dans le contexte des activités de corruption identifiées concernant l'APCE (paragraphe 739-745 ci-dessous).

M. Seyidov, qui a fait usage du projet de rapport élaboré par M. Agramunt et y a apporté des commentaires, ne s'est pas conformé aux obligations découlant du paragraphe 5.1 du Code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire (paragraphe 511 ci-dessus).

589. S'agissant de **M. Iwiński**, le Groupe d'enquête constate d'emblée que, comme dans le cas de M. Debono Grech, la désignation de M. Iwiński comme rapporteur de la commission de suivi sur l'Azerbaïdjan ne peut en soi donner lieu à une conclusion d'influence abusive ayant été exercée par l'Azerbaïdjan. Cependant, elle tombe sous le coup de l'absence générale de transparence et de réglementation des nominations au sein de l'APCE (paragraphe 564-566 ci-dessus).

590. Le Groupe d'enquête constate toutefois que les preuves testimoniales et documentaires disponibles révèlent que M. Iwiński, dans l'exercice de ses fonctions en tant que rapporteur de la commission de suivi sur l'Azerbaïdjan, a reçu des instructions, par le biais d'une déclaration préparée à l'avance à envoyer au Bureau de l'APCE en son nom et celui de son co-rapporteur, M. Conde, de la part de M. Goris³⁹⁸, l'un des principaux lobbyistes en faveur de l'Azerbaïdjan au sein de l'APCE (paragraphe 168-181 ci-dessus). Le Groupe d'enquête estime donc que M. Iwiński a enfreint les règles que doivent respecter les rapporteurs en vertu des paragraphes 1.1.2, 1.1.4 et 1.2 du Code de conduite des rapporteurs de l'Assemblée parlementaire (paragraphe 518 ci-dessus) et du code de conduite de la commission de suivi (paragraphe 526 ci-dessus).

591. Les conclusions ci-dessus s'appliquent de la même manière à **M. Conde**, qui ne s'est pas présenté devant le Groupe d'enquête. Il est vrai que le courrier électronique de M. Goris était adressé à M. Iwiński seulement, et non pas à M. Conde. Toutefois, le Groupe d'enquête constate que M. Conde était co-rapporteur, et qu'il était donc co-responsable de la rédaction et du contenu de la déclaration, qui a été signée et présentée en son nom et au nom de M. Iwiński. Dans ces circonstances, le Groupe d'enquête estime que M. Conde, tout comme M. Iwiński, a agi de manière contraire aux paragraphes 1.1.2, 1.1.4 et 1.2 du Code de conduite des rapporteurs de l'Assemblée parlementaire (paragraphe 518 ci-dessus) et au code de conduite de la commission de suivi (paragraphe 526 ci-dessus).

592. Quant à **M. Preda**, le Groupe d'enquête n'a pas trouvé de preuves directes indiquant qu'il a sollicité ou a été soumis à une influence abusive en tant que co-rapporteur sur l'Azerbaïdjan au sein de la commission de suivi. L'allégation de corruption et de conflit d'intérêts formulée contre lui par M. Ilgar Mammadov n'est étayée par aucun élément de preuve autre que le fait qu'il y aurait une statue du Président Heydar Aliyev à Bucarest (paragraphe 110 ci-dessus). Cela n'a en soi aucune pertinence quant aux allégations faites à l'encontre de M. Preda.

593. Cependant, le Groupe d'enquête constate qu'un certain nombre de témoins qui ont comparu devant lui ont fait part d'impressions et de préoccupations concernant le comportement inhabituel de M. Preda lors de ses visites en Azerbaïdjan en tant que co-rapporteur de la commission de suivi. Par exemple, selon les déclarations de certains témoins, il montrait un intérêt personnel pour le pays en invitant même les membres de sa famille à l'accompagner en mission ; ses coûts de séjour ont été couverts de manière inhabituelle ; il n'était pas impliqué activement dans son travail et ne se présentait pas à un certain nombre d'événements officiels alors qu'il se déplaçait dans tout le pays en dehors des pratiques protocolaires habituelles de l'APCE ; et la communauté diplomatique de Bakou pensait qu'il avait des intérêts commerciaux dans le pays (paragraphe 111 et 112 ci-dessus).

³⁹⁸ Les conclusions du Groupe d'enquête concernant M. Goris sont énoncées ci-dessous dans le contexte des activités de lobbying au sein de l'APCE (paragraphe 695-700 ci-dessous).

594. M. Preda ne s'est pas présenté devant le Groupe d'enquête, qui n'a pas été en mesure de lui imputer ces faits. Le Groupe n'a aucune raison de remettre en question la crédibilité des témoins qui ont fait les déclarations ci-dessus ni la précision de leur description des événements. Cela étant, le Groupe d'enquête constate qu'indépendamment du fait qu'il ait subi ou non une influence abusive dans son travail, M. Preda n'a pas agi en tant que rapporteur responsable qui s'abstient de tout acte de nature à jeter le doute sur sa neutralité, comme le requièrent le paragraphe 1.1.4 du Code de conduite des rapporteurs de l'Assemblée parlementaire (paragraphe 518 ci-dessus) et le code de conduite de la commission de suivi (paragraphe 526 ci-dessus). En outre, il n'a pas mené les visites d'informations dans le pays d'une manière cohérente avec le cadre de son mandat de rapporteur, comme l'exige le paragraphe 2.1 du Code de conduite des rapporteurs de l'Assemblée parlementaire.

595. Dans le contexte des activités de la commission de suivi, le Groupe d'enquête constate que **M. Schennach**, co-rapporteur actuel sur l'Azerbaïdjan avec M. Preda, a reconnu dans sa déposition devant le Groupe qu'en plus d'être professionnellement intéressé, il était également personnellement très intéressé et actif, et avait bien souvent remporté beaucoup de succès pour aider à obtenir la libération de prisonniers politiques en Azerbaïdjan. Il a également déclaré qu'il était souvent en contact avec, entre autres, Mme Yunus, qui, pour sa part, a déclaré avoir même reçu certains projets de résolution de M. Schennach pour qu'elle lui transmette ses commentaires (paragraphe 112 ci-dessus).

596. De l'avis du Groupe d'enquête, une telle implication de M. Schennach va à l'encontre des exigences de neutralité, d'impartialité et d'objectivité du travail des rapporteurs telles qu'elles figurent aux articles et paragraphes 1.1.1, 1.1.2 et 1.1.4 et 1.2 du Code de conduite des rapporteurs de l'Assemblée parlementaire (paragraphe 518 ci-dessus) et dans le code de conduite de la commission de suivi (paragraphe 526 ci-dessus). En outre, compte tenu de ces conflits d'intérêts persistants, lors de l'exercice de ses diverses autres activités au sein de l'APCE concernant l'Azerbaïdjan, M. Schennach ne s'est pas conformé aux paragraphes 5.1, 5.6, 8 et 9 du Code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire (paragraphe 511 ci-dessus).

(b) Activités au sein de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme

597. La principale activité de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme en lien avec l'Azerbaïdjan est son travail sur la question des prisonniers politiques dans ce pays. En particulier, deux rapports ont donné lieu à controverse : le rapport Strässer et le rapport préparé par M. Destexhe et intitulé « Présidence azerbaïdjanaise du Conseil de l'Europe : quelles sont les suites à donner en matière de respect des droits de l'homme ? ».

598. Les circonstances entourant les activités du premier rapport seront soumises à une évaluation à part, étant donné que les éléments de preuve obtenus et les faits établis révèlent que des activités abusives relevant de la corruption ont influencé le travail de l'APCE.³⁹⁹ L'évaluation du Groupe d'enquête dans cette partie du rapport se limitera aux problèmes concernant le second rapport.

599. Les preuves obtenues par le Groupe d'enquête révèlent qu'à l'origine, le Bureau ne souhaitait pas élaborer un rapport distinct sur les prisonniers politiques en Azerbaïdjan. Il semblerait que la proposition de rédiger un rapport séparé n'ait été finalement acceptée qu'après insistance de

³⁹⁹ Paragraphes 725-738 ci-dessous.

M. McNamara, et la commission des questions juridiques et des droits de l'homme a été chargée de cette question (paragraphe 114 ci-dessus).

600. Le premier rapporteur désigné pour ce rapport était M. Agramunt. Cependant, à la suite de sa nomination au poste de président de l'APCE le 25 janvier 2016, **M. Destexhe** est devenu rapporteur (paragraphe 117 ci-dessus).

601. Si la désignation de M. Destexhe comme rapporteur a souffert du même manque de transparence et de réglementation déjà constaté (paragraphe 564 et 566 ci-dessus), il y a eu, de l'avis du Groupe d'enquête, des particularités concernant sa désignation qui suscitent à juste titre des inquiétudes. En particulier, selon les éléments de preuve disponibles et que le Groupe d'enquête n'a aucune raison de remettre en cause, M. Destexhe, qui était à l'époque président de la commission et la personne chargée de fixer son ordre du jour, a dans un premier temps retardé la désignation d'un rapporteur pour ce rapport. Ensuite, juste avant la réunion de la commission de mars 2016, il a mis la question à l'ordre du jour et s'est porté lui-même candidat. Comme cela était inattendu et que personne d'autre ne s'était porté candidat à ce poste, M. Destexhe a été nommé rapporteur. À ce moment-là, il a fait une déclaration indiquant qu'il n'avait aucun conflit d'intérêts (paragraphe 117 ci-dessus).

602. Les preuves obtenues dans le cadre de l'enquête du Groupe d'enquête révèlent qu'à cette époque, M. Destexhe était lié - et l'est toujours - à M. Goris, l'un des principaux lobbyistes pour l'Azerbaïdjan au sein de l'APCE (paragraphe 695-700 ci-dessous). En particulier, M. Destexhe et M. Goris ont créé en septembre 2010 l'EAEO (paragraphe 175-181 ci-dessus). Cette organisation a mené diverses missions d'observation des élections en Azerbaïdjan, considérées comme fictives, et plus particulièrement lors des élections législatives de 2010 et de l'élection présidentielle de 2013.

603. Les preuves révèlent que M. Goris et M. Destexhe étaient chargés du fonctionnement de l'EAEO. Bien qu'il y ait des informations contradictoires sur la période et l'importance de la participation de M. Destexhe aux travaux de l'EAEO, les preuves documentaires révèlent que le siège de cette organisation était enregistré à l'adresse de M. Destexhe jusqu'en septembre 2016 et qu'il a cosigné des états financiers au nom de l'EAEO en décembre 2015 (paragraphe 178 ci-dessus).

604. À cet égard, le Groupe d'enquête estime peu plausible la suggestion de M. Destexhe et M. Goris que toutes les activités au nom de l'organisation étaient effectuées par M. Goris sans la participation de M. Destexhe (paragraphe 179 ci-dessus). De l'avis du Groupe d'enquête, il est fort peu probable qu'une personnalité politique majeure comme M. Destexhe, qui a occupé différents postes de haut rang au niveau national et international, ait accepté qu'une organisation ait son siège enregistré à son domicile sans avoir de liens suffisants avec elle et un intérêt quant à son fonctionnement. Il est tout aussi difficile d'admettre que M. Destexhe ait cosigné des états financiers au nom de l'EAEO sans être informé de ses activités et sans s'assurer de l'exactitude du document qu'il signait.

605. Par ailleurs, les travaux de l'EAEO avaient déjà été remis en cause par l'ESI dans son rapport de 2013. Celle-ci avait annoncé qu'il s'agissait d'une organisation fictive d'observation des élections chargée de conférer une légitimité aux processus électoraux en Azerbaïdjan et qu'elle était soutenue financièrement par un autre lobbyiste en faveur de l'Azerbaïdjan, M. Lintner (paragraphe 22 ci-dessus). En fait, à un stade ultérieur, et avant la mise en place du Groupe d'enquête, M. Goris a reconnu que l'EAEO avait reçu un soutien, sous la forme de frais de voyage et d'hébergement, de la part de l'organisation de M. Lintner (paragraphe 179-181 ci-dessus). Au même moment, des éléments de preuve ont permis d'établir clairement que M. Lintner avait reçu des fonds de l'Azerbaïdjan (paragraphe 165 ci-dessus).

606. Au vu de ce qui précède, le Groupe d'enquête estime qu'au moment de sa désignation au poste de rapporteur de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, M. Destexhe avait déjà un conflit d'intérêts vis-à-vis de l'Azerbaïdjan qu'il a omis de déclarer, contrairement à ce qu'exige le paragraphe 1.1.1 du Code de conduite des rapporteurs de l'Assemblée parlementaire (paragraphe 518 ci-dessus).

607. À cet égard, le Groupe d'enquête rappelle que la notion de « conflit d'intérêts » couvre non seulement le conflit réel d'intérêts, mais aussi les cas dans lesquels l'existence d'un intérêt spécifique peut paraître influencer sur l'exercice de fonctions officielles (paragraphe 551 ci-dessus). En outre, conformément au paragraphe 8 du Code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire, les membres doivent éviter tout conflit entre, d'une part, un intérêt économique, commercial, financier ou autre, réel ou potentiel, à titre professionnel, personnel ou familial et, d'autre part, l'intérêt public dans le travail de l'Assemblée. Tout conflit devra être résolu en faveur de l'intérêt public et, le cas échéant, déclaré.

608. Le Groupe d'enquête estime en conséquence qu'en s'abstenant de déclarer ses liens avec l'EAEU et les conflits d'intérêts potentiels, réels ou apparents dans des affaires concernant l'Azerbaïdjan, et en agissant en tant que rapporteur indépendamment de l'existence d'un tel conflit d'intérêts, M. Destexhe a enfreint le paragraphe 1.1.1 du Code de conduite des rapporteurs de l'Assemblée parlementaire (paragraphe 518 ci-dessus). En outre, au vu des circonstances durables de ce conflit d'intérêts, lors de l'exercice de ses autres activités diverses au sein de l'APCE concernant l'Azerbaïdjan, M. Destexhe n'a pas respecté les paragraphes 5.1, 5.6, 8 et 9 du Code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire (paragraphe 511 ci-dessus).

609. En ce qui concerne la manière dont M. Destexhe a organisé et effectué ses visites en Azerbaïdjan, son approche des ONG et la nature de son ingérence dans le projet de rapport préparé par le secrétariat de l'APCE concernant la situation dans ce pays (paragraphes 115-121 ci-dessus), le Groupe d'enquête ne dispose pas d'éléments suffisants pour conclure qu'en plus du conflit d'intérêts lié à sa participation aux travaux de l'EAEU, M. Destexhe a été impliqué dans d'autres formes de comportements contraires à la déontologie.

(c) Activités dans d'autres commissions

610. Les controverses à propos du travail des rapporteurs dans d'autres commissions ont principalement concerné le travail de M. Walter sur le rapport « L'escalade de la violence dans le Haut-Karabakh et les autres territoires occupés en Azerbaïdjan » et le travail de Mme Marković sur le rapport intitulé « Les habitants de régions frontalières de l'Azerbaïdjan sont délibérément privés d'eau ». Ces deux rapports ont dans l'ensemble été considérés comme ayant été préparés en faveur de l'Azerbaïdjan. Toutefois, seul le second a été adopté sous la forme d'une résolution, tandis que le rapport élaboré par M. Walter a été rejeté en plénière de l'APCE (paragraphe 130 ci-dessus).

611. En ce qui concerne le travail de **M. Walter**, le Groupe d'enquête constate que, lorsqu'il a accepté son poste de rapporteur sur le rapport précité à l'automne 2014, M. Walter a fait une déclaration indiquant qu'il n'avait pas de conflit d'intérêts. Plus tard, il a fait l'objet de critiques de la part des Arméniens lui reprochant d'avoir un conflit d'intérêts car sa femme était turque. M. Walter a ouvertement rejeté l'insinuation que cela équivalait à un conflit d'intérêts. Un peu plus tard encore, en mai 2015, alors qu'il était toujours rapporteur sur ce même rapport, M. Walter est lui-même devenu un citoyen turc (paragraphe 131 ci-dessus).

612. Le Groupe d'enquête constate que lorsqu'il a interrogé M. Walter, ce dernier a lui-même reconnu que son point de vue sur l'Azerbaïdjan en tant que pays turcophone, que la Turquie

considère comme un pays frère dans la famille des nations turcophones, était légèrement différent de celui d'autres membres de l'APCE (paragraphe 131 et 153-156 ci-dessus). En outre, les éléments de preuve indiquent qu'en 2011, M. Walter avait participé à une mission commerciale britannique en Azerbaïdjan, organisée par la Middle East Association (MEA), où sa femme occupait un poste de cadre. M. Walter, dans son témoignage oral, a déclaré que, comme sa femme était de langue maternelle turque et que l'Azerbaïdjan était un pays turcophone, elle avait évidemment été choisie par l'organisation pour conduire la mission (paragraphe 154 ci-dessus).

613. M. Walter a expliqué en outre qu'à la demande de sa femme, il avait approché le chef de la délégation de l'Azerbaïdjan auprès de l'APCE pour savoir s'il pourrait faciliter certaines rencontres avec des services ministériels à Bakou. Le chef de la délégation azerbaïdjanaise a suggéré que si M. Walter était présent, les délégués pourraient avoir des rencontres à un plus haut niveau. M. Walter a donc accompagné sa femme et la délégation à Bakou, où ils ont rencontré des hauts représentants du gouvernement. Selon M. Walter, cette mission avait été entièrement soutenue par l'ambassade britannique à Bakou et son but était uniquement de promouvoir les entreprises britanniques en Azerbaïdjan. Dans le même temps, il ne pensait pas avoir eu de liens directs avec la SOCAR pendant la période où la mission commerciale s'était trouvée à Bakou. La SOCAR avait seulement sponsorisé une conférence sur l'énergie à laquelle il avait assisté un matin (paragraphe 156 ci-dessus).

614. Du point de vue du Groupe d'enquête, ces faits ne laissent aucun doute quant à l'approche favorable de M. Walter vis-à-vis de l'Azerbaïdjan. Le lien avec l'Azerbaïdjan, à travers ce que M. Walter a reconnu être de fortes attaches avec la Turquie, suffirait en soi à donner lieu à un conflit d'intérêts à titre personnel et familial au sens du paragraphe 1.1.1 du Code de conduite des rapporteurs de l'Assemblée parlementaire (paragraphe 518 ci-dessus). Le Groupe constate, par analogie, que dans le contexte des travaux de la commission de suivi, l'existence d'un tel lien suffirait pour remettre en question la possibilité pour un parlementaire d'être désigné comme rapporteur d'un rapport donné (paragraphe 72 ci-dessus).

615. Dans ce contexte, il est rappelé que la notion de « conflit d'intérêts » doit être comprise au sens large, couvrant également les cas dans lesquels l'existence d'un intérêt spécifique peut paraître influencer sur l'exercice de fonctions officielles (paragraphe 551 ci-dessus).

616. En outre, le Groupe d'enquête conclut qu'à la demande de sa femme, M. Walter a usé de sa position de membre de l'APCE pour qu'elle fasse la promotion de sa mission commerciale en Azerbaïdjan et qu'il a lui-même participé à cette mission. Comme M. Walter lui-même l'a reconnu, cela a permis à la délégation conduite par sa femme de rencontrer de hauts responsables du gouvernement en Azerbaïdjan. Le Groupe d'enquête estime donc que M. Walter a utilisé son mandat de manière incompatible avec le paragraphe 5.5 du Code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire (paragraphe 511 ci-dessus).

617. Il en découle également que, outre l'existence du conflit d'intérêts à titre personnel et familial déjà identifié ci-dessus, un autre fait a existé qui remet en question le caractère adéquat de la désignation de M. Walter en tant que rapporteur sur les questions concernant l'Azerbaïdjan, au sens du paragraphe 1.1.1 du Code de conduite des rapporteurs de l'Assemblée parlementaire (paragraphe 518 ci-dessus). Tout comme il l'a fait pour le conflit d'intérêts à titre personnel et familial susmentionné, M. Walter a omis de déclarer les circonstances de son voyage commercial en Azerbaïdjan lorsqu'il a accepté le poste de rapporteur pour ce pays, comme l'exige la disposition précitée du Code de conduite des rapporteurs de l'Assemblée parlementaire.

618. Au vu de ce qui précède, le Groupe d'enquête estime que M. Walter a enfreint le paragraphe 1.1.1 du Code de conduite des rapporteurs de l'Assemblée parlementaire (paragraphe 518 ci-dessus). En outre, au vu des circonstances durables de ce conflit d'intérêts, lors de l'exercice de ses autres activités diverses au sein de l'APCE concernant l'Azerbaïdjan, M. Walter ne s'est pas conformé aux paragraphes 5.1, 5.6, 8 et 9 du Code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire (paragraphe 511 ci-dessus).

619. Quant au travail de **Mme Marković**, le Groupe d'enquête n'a trouvé aucun élément de preuve venant étayer l'accusation selon laquelle elle aurait fait l'objet de corruption ou d'autres formes d'influence abusive de nature financière.

(d) Autres activités concernées

620. Comme indiqué ci-dessus, le Groupe d'enquête a entendu les dépositions d'un certain nombre de témoins soulevant des questions quant au fait que certains parlementaires de l'APCE, pendant leurs missions en Azerbaïdjan, ont rencontré les autorités azerbaïdjanaises en l'absence de membres du secrétariat de l'APCE. Selon ces témoins, cela s'est produit notamment pour une rencontre entre M. Agramunt et le Président Aliyev ; des rencontres entre M. Agramunt et M. Iwiński avec le Président de l'Azerbaïdjan en leur qualité de co-rapporteur de la commission de suivi ; des réunions entre les autres co-rapporteurs de la commission de suivi, M. Preda et M. Schennach, et le chef de l'Administration présidentielle de l'Azerbaïdjan, et une rencontre entre M. Destexhe, en sa qualité de rapporteur de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, et le Président Aliyev (paragraphes 106, 120, 135 et 137 ci-dessus).

621. Le Groupe d'enquête a entendu des témoignages indiquant que cette pratique des réunions privées ne se limitait pas à l'Azerbaïdjan. En effet, différents parlementaires avaient eu des réunions avec les autorités d'autres pays en privé. Comme l'a expliqué Mme Brasseur, les membres du secrétariat de l'APCE sont habituellement présents lors des réunions avec les autorités, mais cela n'a pas toujours été le cas (paragraphe 136 ci-dessus).

622. Dans ces circonstances, le Groupe d'enquête n'est pas en mesure de conclure que le simple fait que des réunions entre un parlementaire de l'APCE et les autorités azerbaïdjanaises se soient tenues en privé est en soi un indice d'une finalité abusive. Si, comme l'a expliqué Mme Brasseur, il est préférable que le secrétariat de l'APCE soit présent lors de ces réunions, car cela contribue à la transparence dans le travail des parlementaires et réduit le risque d'insinuations négatives, le Groupe d'enquête ne peut toutefois pas exclure l'hypothèse que certaines de ces réunions puissent devoir se tenir en privé.

623. En tout état de cause, de l'avis du Groupe d'enquête, les motifs d'exclusion d'un membre du secrétariat de l'APCE d'une réunion à laquelle il aurait dû normalement assister devraient être clairement connus de ce membre et inscrites dans les comptes rendus respectifs des réunions.

624. Quant aux préoccupations soulevées par la création d'un nouveau groupe politique au sein de l'APCE - le Groupe des démocrates libres - et à l'idée que cela pourrait être vu comme une tentative de garantir une position plus forte en faveur de l'Azerbaïdjan dans les structures gouvernantes de l'APCE (paragraphe 138 ci-dessus), le Groupe d'enquête constate qu'aucun élément de preuve n'a été porté à son attention indiquant que la création de ce groupe était le résultat de la corruption ou de la promotion d'intérêts. Une allégation de falsification et de fraude dans le contexte de la création de ce groupe a néanmoins été faite. Mais il s'agit là de questions qui ne relèvent pas du mandat du Groupe d'enquête (paragraphe 497 ci-dessus).

C. Le fonctionnement pratique des missions d'observation des élections

625. Plusieurs allégations de comportements suspect de la part de membres et d'anciens membres de l'APCE dans le cadre de missions d'observation des élections ont été faites à la fois dans les rapports publiés et dans les témoignages portés devant le Groupe d'enquête (paragraphe 289-475 ci-dessus).

626. Ces allégations ont été évaluées selon trois grandes catégories : (1) la controverse quant au but et à la méthodologie des missions d'observation des élections de l'APCE ; (2) la gouvernance des missions d'observation des élections de l'APCE ; et (3) la participation des membres et anciens membres de l'APCE à des missions d'observation des élections effectuées au nom d'autres organisations.

1. Controverse quant au but et à la méthodologie des missions d'observation des élections de l'APCE

627. Le Groupe d'enquête a établi que, si l'on part de la mission d'observation conduite par M. Wille dans le contexte de l'élection présidentielle de 2008 (paragraphe 303-311 ci-dessus), il y a eu d'importants désaccords au sein de l'APCE quant à la position à adopter lors de l'observation des élections azerbaïdjanaises.

628. Certains parlementaires estimaient que l'APCE devait adopter une attitude intransigeante face au bilan de l'Azerbaïdjan dans le domaine des droits de l'homme en général et que cette position devait être maintenue lors de l'observation des élections. Ce groupe soutenait l'approche à long terme du BIDDH, mettant particulièrement l'accent sur la question de savoir si les problèmes concernant les prisonniers politiques, la liberté d'expression et la liberté de réunion venaient assombrir le processus électoral dans son ensemble, indépendamment de ce qui pourrait se passer le jour de l'élection elle-même. Ils estimaient que seul le BIDDH avait la capacité et l'expertise suffisantes pour procéder à une évaluation complète et effective du processus électoral et ils acceptaient donc que le BIDDH rédige une déclaration préliminaire avant le jour du scrutin. Pour cette même raison, lors des élections de 2015, ce groupe de parlementaires s'était vivement opposé à l'idée que l'APCE envoie une mission d'observation des élections en l'absence du BIDDH.

629. D'autres parlementaires estimaient que l'APCE devait adopter une position fondée sur des « critiques constructives » afin de maintenir le dialogue avec l'Azerbaïdjan et d'aider le pays à progresser à son propre rythme pour devenir une démocratie accomplie. Ils estimaient qu'une position de conflit avec l'Azerbaïdjan était contre-productive et pourrait conduire l'Azerbaïdjan à quitter le Conseil de l'Europe. Certains de ces parlementaires, que le Groupe d'enquête a entendus, étaient ouvertement méfiants vis-à-vis du BIDDH, le soupçonnant d'un parti pris politique contre les anciens pays soviétiques, dont l'Azerbaïdjan, et critiquant le manque d'expérience et de qualifications des observateurs envoyés par le BIDDH. Ils estimaient qu'ils devaient simplement évaluer ce qu'ils avaient observé le jour du scrutin et ne devaient pas être contraints de modifier cette évaluation dans un souci de cohérence avec l'évaluation à long terme du BIDDH. Ils pensaient qu'en tout état de cause, le mécanisme de suivi mis en place par l'APCE était adapté pour évaluer la situation générale des droits de l'homme en Azerbaïdjan et que les rapports de la commission de suivi étaient suffisamment critiques. Certains témoins estimaient qu'il était hypocrite d'envoyer des missions à court terme si, indépendamment de ce qui se passait le jour de l'élection, seule l'évaluation à long terme du BIDDH serait prise en compte. En 2015, ce groupe de parlementaires était favorable à l'envoi d'une mission d'observation des élections de l'APCE en l'absence du BIDDH,

non seulement en raison de la politique de « critiques constructives », mais aussi parce qu'ils considéraient que l'observation des élections était un élément essentiel du mécanisme de suivi.

630. En ce qui concerne la décision d'envoyer une mission d'observation des élections en l'absence du BIDDH lors des élections législatives de 2015, le Groupe d'enquête constate que rien dans les Lignes directrices n'empêchait l'APCE d'envoyer une telle mission d'observation alors que le BIDDH avait décidé de ne pas observer ces élections. En outre, en l'absence d'éléments de preuves spécifiques de comportements abusifs, et sous réserve des constatations concernant la conduite de **M. Iwiński** et **M. Conde** (paragraphe 590-591 ci-dessus), le Groupe d'enquête n'a trouvé aucun élément indiquant que les membres de l'APCE qui avaient défendu et soutenu le déploiement de la mission d'observation avaient enfreint des règles déontologiques.

631. Cela dit, il est communément admis qu'étant donné sa capacité unique de mener des missions d'observation électorale complètes à long terme et compte tenu du soutien technique qu'il offre aux autres délégations, le BIDDH est de toute évidence considéré comme un élément central de toute MIOE.

Le Groupe d'enquête considère donc que toute décision du BIDDH de ne pas déployer de mission d'observation des élections au motif d'un manque de coopération du pays hôte ou de l'incapacité de conclure un accord avec ce dernier jetterait en soi des doutes sur la volonté de ce pays d'accepter un processus d'observation des élections complet et totalement transparent.

En outre, l'absence du BIDDH priverait les missions d'observation des élections à court terme plus petites, comme celles habituellement envoyées par l'APCE, d'une analyse plus générale du contexte et des données statistiques pertinentes qui sont nécessaires pour une évaluation pleinement éclairée du processus électoral dans son ensemble. Toute décision de l'APCE d'envoyer une mission d'observation des élections de courte durée comporterait donc le risque inhérent que toute évaluation positive de la tenue du processus électoral faite par l'APCE, même si elle se limitait à l'observation des élections et au décompte des voix le jour du scrutin, pourrait être considérée comme manquant d'impartialité et donner lieu à des allégations de corruption ou autres influences abusives. Ce risque serait amplifié par le fait qu'en l'absence du BIDDH, il incomberait à la délégation de l'APCE, ainsi que, le cas échéant, aux délégations d'autres organisations internationales, de conférer une légitimité internationale au processus d'observation des élections.

632. À cet égard, compte tenu de l'importance des apparences, le Groupe d'enquête estime qu'afin de renforcer la légitimité politique du processus d'observation des élections, l'APCE devrait en principe s'abstenir d'envoyer des missions d'observation des élections si le BIDDH décide pour des raisons valables de ne pas en envoyer lui-même.

633. En ce qui concerne la coopération sur le terrain avec le BIDDH et d'autres délégations appartenant à la MIOE, le Groupe d'enquête constate que bien avant les événements de 2015, la coopération de l'APCE avec le BIDDH avait déjà été interrompue dans le contexte de l'élection présidentielle de 2013, où la commission ad hoc conduite par M. Walter avait décidé, avec la délégation du PE, de faire une déclaration distincte, provoquant une scission de fait au sein de la MIOE (paragraphe 327-367 ci-dessus).

634. M. Walter a expliqué au Groupe d'enquête que la décision d'émettre une déclaration séparée était due à l'approche fondamentalement différente de l'observation des élections entre lui-même, la majorité de la commission ad hoc et la délégation du PE d'une part, et le BIDDH et la minorité de la commission ad hoc d'autre part. Les premiers étaient en faveur d'une approche plus politique, fondée sur des « critiques constructives » et une observation à court terme, les seconds en faveur d'une approche strictement technique essentiellement fondée sur l'observation à long terme.

635. Cette décision a déclenché des allégations de manque d'impartialité (paragraphe 336 ci-dessus) et de lobbying (paragraphe 348 ci-dessus) à propos de la commission ad hoc, et d'un conflit d'intérêts à propos de M. Walter lui-même (paragraphe 363-367 ci-dessus).

636. Sous réserve de ses conclusions concernant le conflit d'intérêts dans le cas de M. Walter lui-même (paragraphe 618 ci-dessus), le Groupe d'enquête n'est pas en mesure de conclure à partir des éléments de preuve dont il dispose qu'il y a eu un comportement abusif de la part des autres membres de la commission ad hoc qui ont observé les élections de 2013. Il constate que le simple fait qu'une commission ad hoc soit en désaccord avec le BIDDH et décide de faire une déclaration séparée ne révèle, en soi, aucune apparence de violation des règles déontologiques de l'APCE.

637. Cependant, pour les raisons énoncées ci-dessus (paragraphe 631- 632 ci-dessus), le Groupe d'enquête est d'avis que les chefs des missions d'observation des élections de l'APCE devraient s'efforcer par tous les moyens de parvenir à une position commune avec le BIDDH et les autres membres de la MIOE.

638. Quant au contenu des déclarations préliminaires et des rapports finaux élaborés par les commissions ad hoc, le Groupe d'enquête a pris acte des diverses suppositions indiquant que le contenu de ces documents avait été délibérément atténué afin de favoriser l'Azerbaïdjan.

Le Groupe d'enquête n'est pas en mesure de juger si les différents rapports et déclarations reflètent de manière exacte ce qui a été observé pendant les missions d'observation, son rôle se limitant à déterminer s'il existe des éléments prouvant que des influences abusives ont été exercées sur la rédaction des déclarations ou rapports. Le Groupe d'enquête énonce ci-après ses conclusions spécifiques relatives à la tenue des missions de 2013 et 2015. Sous réserve de ces conclusions, le Groupe d'enquête ne dispose pas d'éléments de preuve suffisants permettant de conclure que les règles déontologiques ont été enfreintes par les membres des missions sur la base des avis exprimés dans les déclarations préliminaires et rapports finaux.

2. La gouvernance des missions d'observation des élections de l'APCE

(a) Conflits d'intérêts

639. Le Groupe d'enquête note que les membres de commissions ad hoc d'observation des élections sont tenus, en vertu de la section F des Lignes directrices, d'observer les dispositions du Code de conduite. En particulier, tous les candidats à une commission ad hoc ont l'obligation de déclarer par écrit, au moment où ils présentent leur candidature, l'absence, ou non, de tout conflit d'intérêts effectif ou potentiel en relation avec le pays concerné par l'observation des élections les concernant eux personnellement ou des membres de leurs familles. Tout membre qui n'aura pas signé cette déclaration ne pourra pas faire partie de la commission ad hoc concernée.

640. Le Groupe d'enquête a déjà conclu, au sujet de **M. Destexhe** (paragraphe 608 ci-dessus), de **M. Schennach** (paragraphe 596 ci-dessus) et de **M. Walter** (paragraphe 618 ci-dessus), qu'il y avait un conflit d'intérêts persistant à l'égard de l'Azerbaïdjan et qu'ils avaient donc manqué à leurs obligations au regard des paragraphes 5.1, 5.6, 8 et 9 du Code de conduite de l'APCE.

641. Pour ce qui est de M. Destexhe, ces conclusions s'appliquent dans le contexte de la mission d'observation des élections législatives de 2015 et des élections législatives partielles de 2016 dans le district d'Agdash. Concernant M. Walter, ces conclusions s'appliquent dans le contexte de l'élection présidentielle de 2013. Concernant M. Schennach, ces conclusions s'appliquent dans le contexte des élections législatives partielles de 2016 dans le district d'Agdash, à l'occasion desquelles il a participé en sa qualité de rapporteur de la commission de suivi.

642. Le Groupe d'enquête note également que Mme Strenz n'a, dans le contexte des élections de 2015, déclaré aucun conflit d'intérêts. Pourtant, dans les déclarations écrites qu'elle a soumises au Groupe d'enquête les 11 novembre 2017 et 31 janvier 2018, Mme Strenz a reconnu qu'elle avait été en relation d'affaires avec M. Lintner entre novembre 2014 et janvier 2015, par l'intermédiaire de la société de ce dernier, Line M-Trade GmbH. Cependant, elle a démenti avoir eu alors connaissance du fait que la société Line M Trade GmbH recevait des paiements en provenance d'Azerbaïdjan et a déclaré que M. Lintner n'avait fait état d'aucune relation particulière avec l'Azerbaïdjan. Mme Strenz a également reconnu qu'elle avait participé à une mission privée d'observation des élections organisée par la Société pour la promotion des relations germano-azerbaïdjanaises (GEFDAB), de M. Lintner, lors des élections législatives de 2010. Ces élections ont eu lieu le 7 novembre 2010, alors que Mme Strenz était déjà membre de l'APCE, où elle a commencé à siéger en janvier de la même année. Elle ignorait qui avait payé ses frais de voyage et d'hébergement et a nié avoir reçu une commission pour sa participation à cette mission.

643. Indépendamment du fait que Mme Strenz ait eu ou non connaissance du financement de la fondation de M. Lintner par l'Azerbaïdjan et d'éventuelles relations d'affaires entre la société de M. Lintner et l'Azerbaïdjan, elle ne pouvait ignorer, lorsqu'elle a été nommée membre de la commission ad hoc pour l'observation des élections législatives de 2015, les relations particulières de M. Lintner avec l'Azerbaïdjan, ne serait-ce qu'en raison de l'intitulé même de son organisation.

Le fait qu'elle ait participé à la mission d'observation de 2010 sous les auspices de cette organisation et qu'elle ait par la suite noué des relations d'affaires avec la société de M. Lintner est un motif suffisant pour que le Groupe d'enquête considère qu'elle se trouvait dans une situation de conflit d'intérêts qui aurait dû être signalée avant la mission de 2015 de l'APCE.

644. Étant donné qu'elle a omis de le faire et compte tenu de la persistance du conflit d'intérêts dans l'exécution de ses diverses autres activités à l'APCE en lien avec l'Azerbaïdjan, le Groupe d'enquête considère que Mme Strenz a manqué à ses obligations au regard des paragraphes 5.1, 5.6, 8 et 9 du Code de conduite de l'APCE (voir paragraphe 511 ci-dessus).

(b) Autres comportements individuels potentiellement inappropriés

(i) Rencontres avec les autorités azerbaïdjanaises

645. Il a été établi que certains membres des commissions ad hoc concernées ont rencontré les autorités azerbaïdjanaises, y compris en privé, aux niveaux les plus élevés, lors des missions d'observation des élections de l'APCE, en particulier à l'occasion du nouveau scrutin organisé dans le district d'Agdash en 2016.

Le Groupe d'enquête réitère ses conclusions (paragraphe 622 ci-dessus) selon lesquelles ces rencontres ne sont, en soi, pas révélatrices d'une conduite abusive.

De plus, le Groupe d'enquête note que la participation à des réunions politiques organisées par le parlement du pays hôte et des contacts sur place avec les membres du Parlement paraissent être envisagés, respectivement à la section D-vii et à la section C des Lignes directrices.

646. Sous réserve des autres constatations du Groupe d'enquête au sujet des personnes suivantes, ces conclusions s'appliquent en particulier à M. Destexhe, à M. Preda et à M. Schennach (paragraphes 448-473 ci-dessus), dans le contexte des élections législatives partielles organisées en 2016 dans le district d'Agdash, et à M. Agramunt et M. Destexhe dans le contexte des élections législatives de 2015 (paragraphe 438 ci-dessus).

647. Des allégations précises ont été faites à l'encontre de M. Destexhe dans le contexte du nouveau scrutin organisé en 2016, allégations selon lesquelles il aurait souhaité rencontrer le Président Aliyev afin d'obtenir une invitation à assister au Grand Prix de Bakou dans la loge présidentielle (paragraphe 454 ci-dessus). Le Groupe d'enquête n'a reçu aucune preuve d'une telle requête, ni de la présence de M. Destexhe au Grand Prix. Celui-ci a invariablement nié avoir assisté au Grand Prix et même avoir le moindre intérêt pour les courses de Formule 1. Ces allégations étaient donc purement spéculatives.

648. Le Groupe d'enquête note en outre que la décision de M. Destexhe de ne pas être accompagné par la chef du bureau du Conseil de l'Europe à Bakou, Mme Filipović, décision qui a alimenté ces spéculations, devrait être replacée dans le bon contexte.

649. Selon les preuves présentées par des membres du secrétariat de l'APCE lui-même (paragraphe 468 ci-dessus), M. Destexhe s'est vu refuser l'assistance du secrétariat pour l'organisation de cette rencontre au motif qu'elle n'était pas nécessaire dans le contexte de la mission d'observation des élections. Il apparaît toutefois qu'il n'y ait pas eu de refus similaire d'organiser ce type de rencontre pour M. Schennach et M. Preda. M. Schennach a expliqué qu'il avait demandé au secrétariat d'organiser une rencontre séparée avec le Président Aliyev car il ne voulait pas participer à une réunion en compagnie de M. Destexhe (paragraphe 466 ci-dessus).

650. Que ce refus ait été la cause du comportement ultérieur de M. Destexhe, le Groupe d'enquête considère que la manière dont M. Destexhe a traité Mme Filipović, agressive et non professionnelle, est inacceptable. Néanmoins, le Groupe ne peut pas conclure des éléments de preuve dont il dispose que sa rencontre de M. Destexhe avec le président avait une finalité illégitime ou était contraire à l'éthique.

651. En ce qui concerne M. Preda, également accusé d'avoir participé à la mission de 2016 uniquement en raison du Grand Prix, le Groupe d'enquête n'a, là aussi, reçu aucune preuve soutenant ces allégations.

(ii) Rencontres avec d'autres acteurs

652. Le Groupe d'enquête note que M. Schwabe et M. Schennach, accompagnés par l'agent de la Commission de Venise, ont eu plusieurs rencontres secrètes avec une trentaine de militants politiques et de proches de dissidents emprisonnés (paragraphe 401 ci-dessus).

653. Les rencontres avec des dissidents politiques en secret n'entrent pas dans le champ d'application de la section D-vii des Lignes directrices et jettent, par leur nature même, des doutes sur la neutralité des membres d'une commission ad hoc qui participent à de telles rencontres. Le Groupe d'enquête considère ce type d'activité incompatible avec le principe des Lignes directrices selon lequel les membres d'une commission ad hoc devraient s'abstenir de toute activité publique qui pourrait sembler partisane.

(iii) Conduite pratique des réunions des commissions ad hoc

654. Plusieurs membres de la commission ad hoc ont été critiqués pour leur conduite lors de la réunion qui a eu lieu le 2 novembre 2015 à Bakou, pendant l'observation des élections législatives.

655. Le chef de la délégation, M. Xuclà, a été soupçonné d'avoir eu un comportement inopportun parce qu'il avait rédigé un avant-projet de déclaration dans des circonstances douteuses après avoir refusé l'assistance du secrétariat, qu'il l'avait distribué à ses collègues de la commission ad hoc trop tard pour que ceux-ci l'examinent et fassent des commentaires et parce qu'il n'avait pas donné la parole aux membres de la commission ad hoc ou aux membres du secrétariat de l'APCE et

de la Commission de Venise qui ne partageaient pas son appréciation des élections. Cela a été perçu par plusieurs témoins comme une tentative délibérée d'exclure des parlementaires qui étaient critiques à l'égard de l'Azerbaïdjan, perception qui serait confirmée par l'attitude hostile et agressive de certains membres de la commission à l'égard des membres du secrétariat de l'APCE et de la Commission de Venise.

656. Le Groupe d'enquête convient que les circonstances entourant la rédaction et la distribution de l'avant-projet de déclaration par M. Xuclà étaient inhabituelles et ont fort bien pu susciter des soupçons de conduite abusive de sa part. Il est compréhensible que son refus du projet de texte préparé par le secrétariat et sa version des faits sur la manière dont il a été en mesure de produire un projet de déclaration dans un anglais parfait aient amené plusieurs témoins à soupçonner que ce document avait été préparé à l'avance par d'autres. Cependant, le Groupe d'enquête a entendu M. Xuclà, qui indique avoir préparé lui-même le projet de déclaration de la mission d'observation des élections le soir du scrutin. Il a ensuite envoyé le texte, dont une partie était en anglais et une partie en catalan, à une collègue de son parti, en Espagne, laquelle a traduit les parties rédigées en catalan et contrôlé la qualité linguistique du reste. Cette affirmation a été confirmée à la fois par l'échange d'e-mails entre M. Xuclà et la collègue de son parti et par le témoignage de cette dernière, qui semble parler couramment l'anglais et qui était, à cette époque, liée à un citoyen britannique (paragraphe 413 ci-dessus). Le Groupe d'enquête considère que ce témoignage est crédible et estime que les soupçons concernant la rédaction de cette déclaration ne sont pas fondés.

657. Le Groupe d'enquête est également prêt à accepter les explications de M. Xuclà sur la raison qui l'a amené à distribuer l'avant-projet de déclaration le matin du jour suivant, peu avant la réunion, plutôt que le soir du scrutin. La raison en était qu'il avait eu des débriefings individuels avec chacune des équipes d'observateurs à leur retour des bureaux de vote, jusqu'à très tard dans la soirée. L'heure des échanges d'e-mails entre M. Xuclà et la collègue de son parti en Espagne corrobore cette explication.

658. Pour ce qui est des allégations selon lesquelles M. Xuclà aurait donné la parole uniquement aux membres de la commission ad hoc qui partageaient son appréciation des élections, il apparaît non seulement que les membres qui n'étaient pas d'accord ont pu exprimer leur avis, mais que les membres du secrétariat de l'APCE et du secrétariat de la Commission de Venise ont également pu prendre la parole, même s'ils n'ont pu le faire qu'après que les membres de la commission ad hoc eurent parlé. Le membre de la Commission de Venise a reconnu qu'il a même été autorisé à présenter un amendement au texte, lequel a toutefois été rejeté par la commission (paragraphe 407 ci-dessus).

659. Il ressort de tous les témoignages et des preuves matérielles examinées par le Groupe d'enquête qu'il y avait un débat clair et passionné entre les seize membres majoritaires de la commission ad hoc d'un côté et les sept membres minoritaires et le secrétariat de l'autre côté. Ce clivage semble avoir été dû non seulement à un désaccord à propos de l'appréciation des élections, mais aussi à une confusion quant aux rôles respectifs des parlementaires, en particulier du chef de la délégation, et du secrétariat. Certains parlementaires, dont M. Xuclà, M. Preda, M. Agramunt et M. Destexhe, considéraient qu'ils étaient responsables de la mission. Ils reconnaissaient le rôle de l'équipe de la Commission de Venise en qualité de conseiller juridique, mais estimaient que le secrétariat de l'APCE était là uniquement pour apporter une assistance logistique à la commission ad hoc. M. Xuclà a expliqué au Groupe d'enquête qu'il a, tout au long de sa vie parlementaire, toujours rédigé ses textes lui-même et qu'il n'aurait accepté aucune conclusion préparée par le secrétariat

avant que les élections n'aient effectivement eu lieu. M. Destexhe considérait que des parlementaires avaient plus d'expérience en matière d'élections que des fonctionnaires non élus.

660. De son côté, le secrétariat estimait qu'il avait un rôle plus substantiel à jouer que de s'occuper seulement de logistique et que le fait qu'il produise par exemple les projets de texte correspondait à une pratique établie. Cependant, comme M. Torcătoriu l'a expliqué lors de son audition du 6 novembre 2017, le chef de délégation gardait une totale discrétion à l'égard de ces textes.

661. Le Groupe d'enquête considère, au vu de la confusion quant aux rôles respectifs des parlementaires et du secrétariat, des incidences de cette confusion sur la bonne conduite des missions d'observation des élections et des soupçons qui en découlent dans l'esprit des participants, que l'APCE devrait envisager de modifier les Lignes directrices afin de clarifier le rôle respectif des membres des commissions ad hoc et du secrétariat, notamment en mettant en place des procédures spécifiques pour la conduite des réunions et la production des déclarations préliminaires et des rapports finaux.

662. S'agissant du comportement individuel des personnes participant à ces réunions, le Groupe d'enquête souligne qu'il ne devrait pas outrepasser les limites de la courtoisie et du respect mutuels.

663. À la lumière de ce qui précède, le Groupe d'enquête considère que la manière dont M. Xuclà a conduit la réunion du 2 novembre 2015 et la mission d'observation en général, hormis la divulgation de l'avant-projet de déclaration à une personne extérieure qui ne faisait pas parti de la mission, ce qui semble constituer une infraction au paragraphe 13 du Code de conduite de l'APCE (paragraphe 511 ci-dessus), ne fait apparaître aucune violation d'autres règles déontologiques de l'APCE.

(iv) Observation le jour du scrutin

664. Des allégations ont été faites à l'encontre de Mme Strenz dans le contexte de la mission d'observation des élections législatives de 2015.

665. Plusieurs témoins ont indiqué que Mme Strenz avait disparu le jour de l'élection et qu'elle avait été vue utiliser un véhicule qui ne lui avait pas été fourni par le secrétariat ou par l'intermédiaire de celui-ci. M. Schwabe s'est souvenu avoir vu Mme Strenz portant des sacs de courses et pense qu'elle n'avait observé aucun bureau de vote. Cet avis était partagé par M. Schennach, qui s'est souvenu de l'avoir vue buvant du champagne dans un bar (paragraphe 434 ci-dessus).

666. Mme Strenz a expliqué au Groupe d'enquête qu'elle avait préféré observer les élections seule car elle avait été affectée à une zone en dehors de Bakou, alors qu'elle avait demandé à être déployée uniquement à Bakou. Elle a indiqué que le secrétariat lui avait fourni une liste des bureaux de vote à Bakou et qu'elle avait observé une douzaine de bureaux de vote en utilisant un taxi.

667. Que Mme Strenz ait utilisé un taxi, une voiture directement mise à sa disposition par le Parlement azerbaïdjanais ou un autre véhicule privé, le fait qu'elle n'ait pas utilisé le moyen de transport fourni par le secrétariat ou par l'intermédiaire de ce dernier n'est, en soi, pas révélateur d'un comportement abusif. De plus, les éléments dont dispose le Groupe d'enquête ne permettent pas d'établir clairement si Mme Strenz s'est rendue seule en observation dans des bureaux de vote de Bakou avec ou sans l'accord de M. Xuclà et du secrétariat. Le Groupe d'enquête estime en tout état de cause qu'il n'y a pas assez d'éléments pour contredire sa version des faits.

668. Néanmoins, le Groupe d'enquête considère, au vu du conflit d'intérêts avec l'Azerbaïdjan qui entachait la participation de Mme Strenz à la mission d'observation dans ce pays

(paragraphe 644 ci-dessus), que les circonstances entourant ses activités le jour du scrutin restent un sujet de préoccupation.

669. De l'avis du Groupe d'enquête, une modification des Lignes directrices afin de clarifier le rôle respectif des parlementaires et du secrétariat lors des missions d'observation électorale (paragraphe 659-661 ci-dessus) contribuerait à prévenir ce type de situation et à dissiper ces préoccupations.

670. Contrairement à ce qu'a affirmé M. Schennach (paragraphe 459 ci-dessus), le Groupe d'enquête constate que M. Destexhe a, le jour du scrutin, observé les bureaux de vote dans le district d'Agdash. Il a été affirmé qu'il n'y aurait passé qu'une heure parce qu'il voulait rentrer d'urgence à Bakou pour pouvoir assister aux qualifications du Grand Prix (paragraphe 457 ci-dessus). Cependant, aucune preuve n'a été apportée de la présence de M. Destexhe aux qualifications du Grand Prix et cette allégation doit donc être tenue pour spéculative.

671. En outre, comme la note présentée par la mission avait été rédigée par le secrétariat, puis adoptée par les membres de la commission ad hoc sans aucun changement, hormis l'ajout de quelques commentaires critiques à la demande de M. Schennach (paragraphe 449 ci-dessus), il ne saurait être affirmé que le comportement de M. Destexhe au cours de cette mission ait été particulièrement favorable à l'Azerbaïdjan, en dehors des compliments faits sur le pays par ce qu'il accueillait le Grand Prix.

(v) Comportements individuels en dehors du contexte officiel

672. Des allégations ont été faites au sujet de M. Agramunt dans le contexte de la mission d'observation des élections de 2015, allégations selon lesquelles il aurait été corrompu en se faisant offrir, apparemment, les services de prostituées (paragraphe 439 ci-dessus).

673. Le Groupe d'enquête considère que ces allégations sont infondées. À supposer même que M. Agramunt ait rencontré des prostituées lors de ce séjour à Bakou, le Groupe d'enquête ne trouve aucun élément permettant de conclure que ces faits se seraient inscrits dans un plan de corruption.

674. Pour ce qui est des allégations selon lesquelles des membres des commissions ad hoc s'éclipsaient durant la soirée, ne logeaient pas dans les mêmes hôtels que les autres membres de la délégation et du secrétariat, rencontraient des membres d'autres missions d'observation, y compris d'anciens membres de l'APCE, le Groupe d'enquête considère que ces comportements, en l'absence de preuves concrètes d'actes répréhensibles, ne faisaient à première vue apparaître aucune violation des règles déontologiques de l'APCE.

675. Toutefois, au vu de la nature sensible de l'observation des élections et des nombreuses allégations de corruption et de promotion d'intérêts dont a fait l'objet le suivi des élections par l'APCE, le Groupe d'enquête considère que les membres d'une commission ad hoc déployée dans le contexte d'une mission d'observation électorale devraient s'abstenir de tout comportement pouvant laisser place à des soupçons ou à des spéculations quant à leur neutralité.

3. Participation de membres et d'anciens membres de l'APCE à des missions d'observations électorales pour le compte d'autres organisations

676. Le Groupe d'enquête note que rien dans les règles déontologiques de l'APCE n'interdit à des membres ou d'anciens membres de l'APCE de participer à des missions d'observation électorale déployées par d'autres organisations, qu'il s'agisse de l'AP-OSCE, du BIDDH, de l'AP-CEI, de leurs parlements nationaux respectifs, d'ONG ou d'autres organismes privés.

677. Néanmoins, le Groupe d'enquête réaffirme que les membres de l'APCE devraient, lorsqu'ils participent à des missions d'observations électorales pour le compte d'autres organisations, s'abstenir de tout comportement qui pourrait laisser place à des soupçons ou à des spéculations quant à leur neutralité.

D. Échange de cadeaux et différentes formes d'avantages dans les affaires concernant l'Azerbaïdjan

678. Les cadeaux, notamment le caviar, reçus des autorités azerbaïdjanaises par des membres de l'APCE et des membres du secrétariat ont été l'un des principaux thèmes du rapport publié en 2012 par l'ESI sur la « diplomatie du caviar », insinuant que des motivations inavouables avaient influencé les différentes activités de l'APCE relatives à ce pays (voir paragraphe 7 ci-dessus). Pour sa part, le Groupe d'enquête a établi que divers cadeaux ont bel et bien été reçus par des parlementaires et par le secrétariat, mais le fait même que ces cadeaux ont été acceptés ne permet pas, à son avis, d'affirmer qu'ils ont joué un rôle notable dans les activités de l'APCE concernant l'Azerbaïdjan.

679. De nombreux témoins ont vu dans l'offre de ces cadeaux une coutume culturelle de l'Azerbaïdjan et de la région du Caucase en général et ont considéré qu'il était difficile de refuser cette expression de courtoisie. De plus, ces cadeaux étaient en général symboliques et aucun des témoins n'a déclaré qu'il ou elle s'était senti incité à agir dans un sens particulier en raison de ce cadeau. Il est également frappant de constater la convergence des déclarations de plusieurs témoins, qui ont indiqué n'attacher aucune importance particulière à ces cadeaux de courtoisie, lesquels étaient, par exemple, simplement partagés avec des collègues, jetés, utilisés au bureau, lorsqu'on ne les ignorait pas ou que l'on ne s'en débarrassait pas délibérément (paragraphe 144 et 149 ci-dessus).

680. Les seuls propos laissant entendre qu'un cadeau de très grande valeur aurait été fait ont été tenus dans les médias par Mme Doris Fiala (paragraphe 150 ci-dessus). Cependant, lorsque le Groupe d'enquête lui a demandé des précisions, elle n'en a pas apportées et s'est contentée de renvoyer à sa déclaration dans les médias. À la lumière d'autres preuves obtenues quant à la nature des cadeaux reçus par d'autres parlementaires et membres du Secrétariat, et en l'absence de toute autre explication de la part de Mme Fiala, le Groupe d'enquête n'est pas en mesure de conclure que les cadeaux en question avaient la valeur particulière qu'elle semble leur avoir trouvée.

681. Le Groupe d'enquête relève avec inquiétude les insinuations selon lesquelles, dans le contexte de l'offre de cadeaux en Azerbaïdjan, les services de prostituées auraient été offerts à des parlementaires (paragraphe 151 ci-dessus). Cependant, même si c'était la réalité, il constate que rien n'établit clairement que ces offres aient été faites sur instruction des autorités ou en leur nom.

682. S'agissant d'autres avantages, telles que des invitations à des conférences et à d'autres manifestations en Azerbaïdjan et les voyages pour s'y rendre (paragraphe 152 ci-dessus), le Groupe d'enquête, en dehors de ses conclusions ponctuelles relatives à des conflits d'intérêts, n'est pas en mesure, au vu des éléments dont il dispose, de conclure que ces offres ont porté atteinte à l'obligation de neutralité qui s'impose aux membres de l'APCE dans leurs travaux, en particulier aux rapporteurs (paragraphe 616-618 ci-dessus).

683. Nonobstant les observations qui précèdent, le Groupe d'enquête tient à insister sur la nécessaire transparence qui doit entourer la réception de cadeaux ou d'avantages de toute nature, comme l'exige le paragraphe 14 du Code de conduite de l'APCE et conformément à la procédure établie dans le nouveau cadre déontologique de l'APCE (paragraphe 533-534 ci-dessus). Le Groupe

d'enquête estime qu'il est frappant et artificiel que seules six déclarations de cadeaux aient été faites à ce jour à l'APCE. Il note que trois de ces six déclarations ont été faites le même jour et concernaient des cadeaux d'une valeur inférieure à celle à partir de laquelle une déclaration est obligatoire, ce qui soulève des doutes quant à la sincérité de ces déclarations (paragraphe 141-142 ci-dessus).

684. Le Groupe d'enquête juge également troublantes les informations selon lesquelles les membres de l'APCE ne se considéreraient pas liés par les règles relatives à la déclaration de présents à l'APCE, mais seulement par les règles équivalentes dans leurs parlements nationaux (paragraphe 143 ci-dessus). De son point de vue, l'obligation clairement énoncée au paragraphe 14 du Code de conduite de l'APCE, selon lequel tous cadeaux de la valeur indiquée acceptés par des parlementaires dans l'exercice de leurs fonctions à l'Assemblée doit être déclaré par les voies officielles à l'Assemblée, est destinée à garantir que les parlementaires s'investissent réellement, comme il se doit et de manière transparente dans les travaux de l'Assemblée, et doit être respectée par toute personne qui prend les fonctions de membre de l'APCE.

685. Dans ce contexte, le Groupe d'enquête tient à souligner l'importance du respect scrupuleux des règles de déclaration des cadeaux et intérêts par les parlementaires, telles qu'envisagées dans le nouveau cadre déontologique de l'APCE, et la nécessité pour les organes concernés de l'APCE de contrôler rigoureusement le respect de ces obligations par les parlementaires. Toute infraction à cette obligation de déclaration devrait être identifiée et sanctionnée comme il convient.

E. Recours à des moyens financiers et à des activités de corruption pour influencer les travaux de l'APCE concernant l'Azerbaïdjan

686. Le Groupe d'enquête a établi l'existence de deux principales formes, qu'il a identifiées, de moyens financiers destinés à influencer les travaux de l'APCE relatifs à l'Azerbaïdjan. La première concerne des activités de lobbying rémunérées menées par des acteurs extra-institutionnels, dont la plupart sont d'anciens membres de l'APCE, dans le but de persuader des membres de l'APCE d'adopter une position plus favorable à l'égard de l'Azerbaïdjan, mais sans que les parlementaires s'engagent à agir ou à s'abstenir d'agir dans un sens particulier. La seconde concerne le recours à l'argent ou à d'autres moyens de corruption impliquant ou faisant miroiter, sans équivoque, par voie directe ou indirecte, l'attribution ou l'offre d'avantages indus en échange d'un tel engagement.

687. Dans le contexte actuel, le Groupe d'enquête a établi que des cas de lobbying ont eu lieu, mais il n'est pas apparu que ce lobbying ait inclus le recours à de l'argent ou à d'autres activités de corruption. Inversement, le Groupe d'enquête a trouvé d'autres cas dans lesquels il existe des preuves crédibles d'activités de corruption visant à exercer une influence directe ou indirecte perçue comme favorable à l'Azerbaïdjan.

1. Lobbying

688. Comme cela a déjà été souligné plus haut, le Groupe d'enquête considère que plusieurs anciens membres de l'APCE ont participé à une structure plus ou moins organisée de lobbying en faveur de l'Azerbaïdjan (paragraphe 160-203 ci-dessus). Il existe aussi des éléments concluants, exposés ci-dessous, montrant que, dans certains cas, cette activité de lobbying était rémunérée.

689. Ces éléments montrent que l'un des principaux lobbyistes pour l'Azerbaïdjan, rémunéré par ce pays pour son travail, était **M. Lintner**. De nombreux témoins entendus par le Groupe d'enquête,

dont celui-ci n'a aucune raison de mettre en doute les propos, ont déclaré que M. Lintner avait, même en tant que membre de l'APCE, été un fervent soutien de l'Azerbaïdjan (paragraphe 161 et 162 ci-dessus).

690. À cet égard, le Groupe d'enquête relève avec inquiétude que certaines activités suspectes de la part de M. Lintner, notamment ses fréquentes visites inexplicables en Azerbaïdjan pendant son mandat à l'APCE, qui ont fait l'objet de contrôles de la part des organes compétents de l'APCE, n'ont donné lieu à aucune suite dans son parlement national, qui a platement repoussé une tentative des services de l'APCE d'obtenir les informations nécessaires (paragraphe 161 ci-dessus). Si les parlementaires sont libres de voyager où ils le veulent, d'avoir des opinions politiques différentes et de soutenir des positions différentes, cela ne signifie pas, pour le Groupe d'enquête, qu'ils soient libres d'agir sans avoir à rendre compte de leurs actions, en particulier si celles-ci font soupçonner qu'une influence abusive s'exerce sur eux. Ainsi, il est en effet largement accepté que l'immunité parlementaire ne peut être invoquée en cas de soupçons d'activités de corruption (paragraphe 797, 813-815 et 826-827 ci-dessous).

691. D'après les preuves de virements bancaires en provenance d'Azerbaïdjan effectués par l'intermédiaire des mêmes sociétés écrans situées au Royaume-Uni que celles identifiées dans l'affaire Volontè (paragraphe 289 ci-dessus), M. Lintner a reçu quelque 800 000 EUR entre 2012 et 2014. Ces preuves ont été obtenues dans le cadre des poursuites pénales intentées en Italie contre M. Volontè et ont été mises à la disposition du Groupe d'enquête, qui n'a aucune raison d'en remettre en cause l'exactitude ou la valeur probante.

692. M. Lintner aurait expliqué que cet argent venait d'une ONG de Bakou dirigée par M. Suleymanov, l'ancien membre de l'APCE impliqué dans l'affaire Volontè (paragraphe 279 ci-dessus; et aussi paragraphes 206-212 ci-dessus). Le Groupe d'enquête n'ayant pas eu la possibilité d'entendre les témoignages de M. Lintner et de M. Suleymanov, il ne peut lui-même confirmer cette information. Il relève cependant qu'aucun élément montrant que M. Lintner a contesté cette affirmation n'a été porté à son attention.

693. Dans le même temps, les éléments de preuve disponibles révèlent que M. Lintner, après avoir quitté ses fonctions à l'APCE, a fréquemment assisté à des activités de l'Assemblée dans les locaux de celle-ci et plaidé la cause de l'Azerbaïdjan (paragraphe 166 ci-dessus). De plus, comme cela a été expliqué plus haut, M. Lintner dirige une organisation qui offre des prestations d'observation électorale aux autorités azerbaïdjanaises, ainsi que d'autres services pour lesquels il a recruté des membres de l'APCE, notamment Mme Strenz. Il est également proche d'un autre lobbyiste au service de l'Azerbaïdjan, M. Goris, et son organisation a même apporté un soutien de nature financière à l'organisation d'observation électorale dirigée par M. Goris.

694. Dans ces circonstances, le Groupe d'enquête conclut que M. Lintner, qui a mené des activités de lobbying pour l'Azerbaïdjan tout en ayant le statut de membre honoraire de l'APCE et bénéficiant, à ce titre, de tous les privilèges attachés à ce statut, dont le libre accès aux locaux de l'APCE, a agi de manière incompatible avec ses obligations de membre honoraire, telles que prévues au paragraphe 16 du Code de conduite de l'APCE (voir paragraphe 511 ci-dessus).

695. Le Groupe d'enquête constate, au vu des preuves, que l'une des figures centrales du système de lobbying en faveur de l'Azerbaïdjan, était **M. Goris**.

696. Les éléments produits par plusieurs témoins, parlementaires et membres du secrétariat de l'APCE, montrent que M. Goris était fréquemment vu dans les locaux de l'APCE et à des événements en lien avec l'APCE, au cours desquels des questions concernant l'Azerbaïdjan étaient examinées (paragraphe 170 ci-dessus). Il y a aussi le témoignage direct de M. McNamara, que le Groupe

d'enquête juge crédible, selon lequel M. Goris a tenté de peser sur son avis et sa position au sujet de l'Azerbaïdjan en l'invitant à visiter le pays tous frais payés (paragraphe 257 ci-dessus), ce qui constituait clairement, pour le Groupe d'enquête, une activité de lobbying au sens des textes pertinents (paragraphe 552-553 ci-dessus).

697. Par ailleurs, le Groupe d'enquête fait observer qu'il a déjà établi plus haut que M. Goris avait donné des instructions aux co-rapporteurs de la Commission de suivi sur l'Azerbaïdjan, MM. Conde et Iwiński, concernant les termes d'une déclaration à soumettre au Bureau au sujet des élections législatives de 2015 en Azerbaïdjan (paragraphe 589-591 ci-dessus). M. Goris a également discuté des rapports confidentiels de M. Strässer avec M. Muslum Mammadov et M. Suleymanov et son e-mail a été transmis à M. Volonté pour qu'il l'examine attentivement. De plus, il y a des preuves claires qui montrent qu'il travaillait pour M. Mammadov, lequel expliquait dans un e-mail à M. Volonté qu'il demanderait à M. Goris de rédiger une lettre à M. Agramunt dans le contexte de sa candidature au poste de président du PPE (paragraphe 279-280 ci-dessus). En outre, comme cela a été décrit plus haut, M. Goris était la personne clé dans l'organisation des missions d'observation électorale en Azerbaïdjan par l'intermédiaire de son organisation EAEO, largement considérée comme une organisation de façade soutenant les autorités et à laquelle étaient mêlés d'anciens membres de l'APCE et des membres en exercice.

698. À cet égard, le Groupe d'enquête note qu'il y a des preuves, que M. Goris ne conteste pas, que l'organisation qu'il dirige avec M. Destexhe, l'EAEO, a reçu un soutien de l'organisation de M. Lintner, la GEFDAB, cette dernière prenant en charge les frais de voyage et d'hôtel pour l'observation des élections en Azerbaïdjan (paragraphe 180-181 ci-dessus). Dans le même temps, M. Lintner, comme cela a déjà été indiqué plus haut, a reçu des fonds provenant d'Azerbaïdjan (paragraphe 691 ci-dessus).

699. Pour le Groupe d'enquête, il est clair que les avantages dispensés, tels que ceux prodigués par l'organisation de M. Lintner, avaient une valeur financière et équivalaient à une forme de soutien financier pour l'organisation de M. Goris. Dans ce contexte, le Groupe d'enquête estime qu'il est établi que le but de la présence assidue de M. Goris à l'APCE était en grande partie d'exercer un lobbying pour le compte de l'Azerbaïdjan. Le Groupe d'enquête ne peut tenir pour crédible l'affirmation de M. Goris selon laquelle sa présence à l'APCE avait pour but exclusif ou premier de participer aux activités d'un mécanisme résiduel de l'Union de l'Europe occidentale, l'AESD (paragraphe 170 ci-dessus).

700. Il découle de ce qui précède que M. Goris, qui a exercé des activités de lobbying au profit de l'Azerbaïdjan alors qu'il bénéficiait du statut de membre honoraire de l'APCE et, à ce titre, de tous les privilèges de ce statut, dont le libre accès aux locaux de l'APCE, a agi d'une manière incompatible avec ses obligations de membre honoraire telles que prévues par le paragraphe 16 du Code de conduite de l'APCE (paragraphe 511 ci-dessus).

701. Le Groupe d'enquête conclut, au vu des éléments de preuve dont il dispose, que **M. Laakso**, autre ancien membre de l'APCE pour la Finlande, était un autre lobbyiste au service de l'Azerbaïdjan à l'APCE.

702. Les relevés d'utilisation des badges de membres honoraires de l'APCE montrent que M. Laakso s'est rendu 79 fois dans les locaux de l'APCE entre 2015 et 2016. Selon plusieurs témoins, la raison de sa présence dans les locaux était d'exercer un lobbying en faveur de l'Azerbaïdjan (paragraphe 183-185 ci-dessus).

703. D'après le témoignage de M. Lindblad, que le Groupe d'enquête a estimé crédible, M. Laakso a reconnu qu'il était rémunéré par l'Azerbaïdjan (paragraphe 185 ci-dessus). De plus,

Mme Christoffersen a déclaré, ce que le Groupe d'enquête juge également crédible, qu'elle avait, dans le contexte de sa candidature à la fonction de rapporteure de la Commission de suivi sur l'Azerbaïdjan, été contactée par M. Laakso, qui lui aurait conseillé de ne pas postuler à cette fonction (paragraphe 184 ci-dessus).

704. Dans ces circonstances, le Groupe d'enquête conclut que M. Laakso, qui a exercé des activités de lobbying pour l'Azerbaïdjan alors qu'il était titulaire du statut de membre honoraire de l'APCE et bénéficiait à ce titre de tous les privilèges liés à ce statut, dont le libre accès aux locaux de l'APCE, a agi de manière incompatible avec ses obligations de membre honoraire telles que prévues au paragraphe 16 du Code de conduite de l'APCE (paragraphe 511 ci-dessus).

705. Le Groupe d'enquête constate qu'une autre ancienne membre de l'APCE, **Mme Woldseth**, a exercé des activités de lobbying en faveur de l'Azerbaïdjan.

706. Le Groupe d'enquête a entendu plusieurs témoignages, notamment ceux de Mme Christoffersen et de Mme Schou, selon lesquels Mme Woldseth a travaillé comme lobbyiste à l'APCE au profit, notamment, de l'Azerbaïdjan (paragraphe 189 ci-dessus). Le Groupe d'enquête n'a aucune raison de mettre en doute la crédibilité de ces témoignages, d'autant plus qu'il est clairement établi que Mme Woldseth s'est très fréquemment rendue dans les locaux de l'APCE en utilisant son badge de membre honoraire (paragraphe 190 ci-dessus).

707. La déclaration de Mme Woldseth est incohérente et contredite par ces preuves enregistrées électroniquement.

708. Bien qu'il n'y ait aucune preuve que Mme Woldseth ait perçu une rémunération pour son travail, le Groupe d'enquête estime que les circonstances exposées ci-dessus sont suffisantes pour conclure que Mme Woldseth, qui a exercé des activités de lobbyiste, notamment au profit de l'Azerbaïdjan, alors qu'elle bénéficiait du statut de membre honoraire de l'APCE et de tous les privilèges liés à ce statut, dont le libre accès aux locaux de l'APCE, a agi de manière incompatible avec ses obligations de membre honoraire telles que prévues au paragraphe 16 du Code de conduite de l'APCE (paragraphe 511 ci-dessus).

709. Des informations sur les activités de lobbying en faveur de l'Azerbaïdjan au sein de l'APCE ont été portées à l'attention du Groupe d'enquête par **M. Lindblad**, ancien membre de l'APCE pour la Suède et ancien lobbyiste pour le compte de l'Azerbaïdjan.

710. M. Lindblad a fourni des informations complètes et détaillées au Groupe d'enquête concernant son activité de lobbying à l'APCE en faveur de l'Azerbaïdjan. Son témoignage oral est corroboré par des documents et d'autres sources publiquement disponibles et a été vérifié de manière indépendante par l'interrogatoire d'un membre du secrétariat de l'APCE, qui avait connaissance de recrutement de M. Lindblad en qualité de lobbyiste pour l'Azerbaïdjan. En conséquence, le Groupe d'enquête estime que le témoignage de M. Lindblad est fiable.

711. Il ressort de ce témoignage que la principale raison pour laquelle il a été recruté comme lobbyiste pour le compte de l'Azerbaïdjan est qu'il a, lors de son mandat à l'APCE, soutenu l'Azerbaïdjan sur des problèmes concernant le conflit du Haut-Karabakh avec l'Arménie. À l'expiration de son mandat à l'APCE, en 2010, c'est sur ce sujet qu'il a été recruté par l'organisation de lobbying azerbaïdjanaise TEAS.

712. Pour le Groupe d'enquête, il est significatif que les autres membres de l'APCE devenus par la suite lobbyistes profitent l'Azerbaïdjan aient aussi soutenu ce pays à l'Assemblée pendant leur mandat (paragraphe 161, 170 et 183 ci-dessus), ce qui pourrait laisser penser que leur recrutement comme lobbyistes n'était pas une coïncidence mais relevait d'une approche délibérée et structurée de recrutement de lobbyistes à l'APCE.

713. Cette conclusion est confortée par les circonstances dans lesquelles M. Lindblad a été recruté pour TEAS. Selon son témoignage, il a été recruté en 2010 par Mme Eliza Pieter, qui avait travaillé comme secrétaire à la Commission des questions politiques et de la démocratie de l'APCE en 2006. Elle avait été embauchée à titre temporaire sur un contrat de courte durée, en remplacement d'une autre agente alors en congé de maternité. Il a été prouvé qu'elle était cadre dirigeante à TEAS.

714. M. Lindblad considère que Mme Pieter l'avait recruté parce qu'elle connaissait sa position politique sur le problème du Haut-Karabakh. Il apparaît que Mme Pieter a acquis la connaissance des activités politiques de M. Lindblad lorsqu'elle était à l'APCE, qu'elle a conservé ces informations et a approché ce dernier environ quatre ans après avoir quitté le secrétariat de l'APCE, et à peu près au moment où M. Lindblad terminait son mandat à l'APCE, pour lui proposer de travailler pour TEAS.

715. Pour le Groupe d'enquête, les circonstances exposées ci-dessus suggèrent un degré poussé d'organisation et de programmation dans le recrutement d'anciens membres de l'APCE comme lobbyistes pour le compte de l'Azerbaïdjan. Il est à espérer que le nouveau cadre déontologique de l'APCE, qui exige de tous les membres honoraires qu'ils fassent une déclaration d'absence de conflit d'intérêts potentiel s'ils souhaitent conserver leur statut de membre honoraire et prévoit l'établissement d'un registre des lobbyistes (paragraphe 535 ci-dessus), découragera toute activité qui sape le bon déroulement des processus politiques au sein de l'APCE.

716. Le Groupe d'enquête note également que M. Lindblad a confirmé être venu dans les locaux de l'APCE en qualité de lobbyiste de TEAS pour exercer une action de lobbying en faveur de l'Azerbaïdjan. Il a expliqué qu'on ne lui avait pas demandé de soudoyer qui que ce soit ou d'offrir des avantages, mais simplement de promouvoir les intérêts de l'Azerbaïdjan dans les discussions avec d'autres politiciens. Ses activités relevaient donc du lobbying standard tel qu'envisagé dans les textes mentionnés plus haut (paragraphe 552- 553 ci-dessus).

717. Il s'ensuit que M. Lindblad, qui a exercé des activités de lobbying pour le compte de l'Azerbaïdjan alors qu'il bénéficiait du statut de membre honoraire de l'APCE et, à ce titre, de tous les privilèges liés à ce statut, y compris le libre accès aux locaux de l'APCE, a agi de manière incompatible avec ses obligations de membre honoraire telles que prévues au paragraphe 16 du Code de conduite de l'APCE (paragraphe 511 ci-dessus).

2. Activités de corruption

(a) Le contexte général

718. Le Groupe d'enquête note que de graves allégations d'activités de corruption à l'APCE de la part de l'Azerbaïdjan ont été faites par M. Arif Mammadov, ancien ambassadeur de ce pays auprès du Conseil de l'Europe. Le Groupe d'enquête, n'ayant pas eu la possibilité d'entendre les personnes désignées par M. Mammadov comme étant les principales personnalités impliquées, est dans l'incapacité de confirmer objectivement ces allégations. Toutefois, le Groupe d'enquête a vu en M. Mammadov un témoin crédible et estime que son témoignage peut globalement être tenu pour fiable. Cela étant dit, le Groupe d'enquête n'oublie pas que M. Mammadov est un opposant politique des autorités actuelles de l'Azerbaïdjan et que son témoignage doit être considéré dans ce contexte.

719. Le Groupe d'enquête relève que la personne identifiée par M. Mammadov comme le principal pourvoyeur de fonds pour les activités de corruption, M. Kamaladdin Heydarov, qui est ministre des Situations d'urgence de l'Azerbaïdjan et père du directeur de TEAS, l'agence de lobbying

pour l'Azerbaïdjan active dans toute l'Europe, est aussi la personne mentionnée par une autre dissidente politique célèbre qui connaît bien la situation en Azerbaïdjan, Mme Yunus (voir paragraphes 213- 214 ci-dessus).

720. Aucun lien n'a été clairement établi entre Mme Yunus et M. Mammadov et rien n'indique que leurs déclarations aient été coordonnées ou préparées à l'avance. En plus de M. Heydarov, Mme Yunus a également mentionné une personne de l'Administration présidentielle azerbaïdjanaise. Le Groupe d'enquête a entendu le témoignage de l'ancienne chef du bureau du Conseil de l'Europe à Bakou, laquelle avait aussi entendu parler, de manière totalement indépendante de M. Mammadov et de Mme Yunus, des deux personnes mentionnées dans ce contexte.

721. M. Mammadov a indiqué dans son témoignage que M. Suleymanov et M. Muslum Mammadov, tous deux anciens membres de l'APCE pour l'Azerbaïdjan, avaient été les principales personnes chargées des activités de corruption à l'APCE. Le Groupe d'enquête relève en effet qu'il est apparu dans le contexte des procédures pénales conduites en Italie qu'ils avaient été mentionnés comme étant la source des transferts de fonds en faveur de M. Volontè (paragraphe 279 ci-dessus). M. Suleymanov, en particulier, était aussi considéré par plusieurs témoins, parlementaires et membres du Secrétariat de l'APCE, comme ayant un rôle clé dans la promotion des intérêts azerbaïdjanais à l'APCE. À cet égard, il convient aussi de noter que M. Muslum Mammadov était un lobbyiste déclaré et directeur de l'organisation de lobbying azerbaïdjanaise OCAZ, avec laquelle il s'est avéré que d'autres parlementaires avaient des liens (paragraphes 212-214 ci-dessus).

722. Diverses hypothèses ont été avancées quant à la manière dont l'argent était arrivé dans les mains de M. Suleymanov et de M. Muslum Mammadov. M. Arif Mammadov a déclaré que M. Suleymanov disposait d'un fonds spécial d'environ 30 millions EUR et Mme Yunus a laissé entendre que des étudiants azerbaïdjanais auraient amené l'argent en espèces à M. Suleymanov à Strasbourg. Le Groupe d'enquête n'a pas été en mesure de confirmer ces allégations de manière indépendante. Il estime qu'il est suffisant de relever que les révélations faites dans le cadre de l'affaire poursuivie au pénal en Italie montrent clairement que M. Suleymanov et M. Muslum Mammadov étaient en mesure d'ordonner le versement de montants significatifs en provenance Azerbaïdjan sur des comptes bancaires personnels (paragraphes 279-280 ci-dessus).

723. Pour ce qui est des allégations selon lesquelles M. Laakso et M. Goris, qui étaient deux des lobbyistes au service de l'Azerbaïdjan (paragraphe 218 ci-dessus), auraient distribué des enveloppes contenant de l'argent au sein de l'APCE, le Groupe d'enquête note qu'elles restent du domaine de l'allégation, aucune preuve suffisante ne lui ayant été apportée pour qu'il puisse les tenir pour fondées.

724. Le contexte général étant fixé, le Groupe d'enquête a cherché à vérifier les allégations selon lesquelles, dans deux cas précis, de l'argent a circulé et des pratiques de corruption de la part de l'Azerbaïdjan ont joué un rôle au sein de l'APCE. Le premier concerne M. Volontè et son implication dans l'affaire Strässer, le second concernant les diverses nominations de M. Agramunt.

(b) Le cas de M. Luca Volontè

725. Les allégations relatives aux activités de corruption de M. Volontè concernent son implication dans l'affaire Strässer. Avant de procéder à l'analyse de la conduite de M. Volontè, le Groupe d'enquête souhaiterait faire les remarques générales suivantes au sujet du rejet du rapport

de M. Strässer sur la question des prisonniers politiques en Azerbaïdjan, que beaucoup considèrent comme un bon exemple de la réussite des partisans de l'Azerbaïdjan à l'APCE.

726. Pour le Groupe d'enquête, le fait que le rapport Strässer ait été rejeté était dû à plusieurs facteurs. Il note en premier lieu qu'il est clair qu'un lobbying a été exercé à la fois par les partisans et par les détracteurs de la cause azerbaïdjanaise à l'APCE en faveur de leurs positions respectives à l'égard du rapport Strässer (paragraphe 254 ci-dessus). Il n'est pas possible d'attribuer des motivations abusives à l'un ou l'autre camp dans leur soutien ou leur opposition à l'adoption de ce rapport.

727. En outre, bien que le travail de M. Strässer pour l'établissement de ce rapport ait été entravé par le refus regrettable des autorités azerbaïdjanaises de lui accorder un visa d'entrée dans le pays (paragraphe 245-246 ci-dessus), il convient de noter que M. Strässer a reconnu avoir participé à certaines activités qui pourraient être perçues comme une prise de position de sa part sur la question des prisonniers politiques en Azerbaïdjan avant l'adoption de son rapport (paragraphe 242 ci-dessus). De plus, il était, de manière générale, connu de nombreux témoins pour ses critiques sans détour à l'égard de l'Azerbaïdjan (paragraphe 241 ci-dessus). De l'avis du Groupe d'enquête, cela pourrait fort bien avoir amené les partisans de l'Azerbaïdjan à considérer son rapport avec suspicion.

728. S'agissant de l'implication de M. Volontè dans l'affaire Strässer, le Groupe d'enquête note que plusieurs des témoins qu'il a entendus ne le considéraient pas comme une figure centrale du soutien à la cause azerbaïdjanaise lors du vote sur le rapport Strässer (paragraphe 274 ci-dessus). D'un autre côté, M. Strässer a souligné que M. Volontè avait clairement signifié qu'il était opposé à ce rapport et que le groupe PPE, qu'il présidait à cette date, voterait également contre. Selon M. Strässer, il n'avait accepté aucune opposition au sein du groupe à ce propos. M. Walter avait alors aussi perçu M. Volontè comme l'un de ceux qui œuvraient à saper le rapport Strässer (paragraphe 276 ci-dessus).

729. Le rôle actif et décisif joué par M. Volontè dans le rejet du rapport Strässer a été confirmé par le témoignage de M. Arieu, que le Groupe d'enquête considère globalement fiable puisqu'il est corroboré par les preuves matérielles réunies dans le cadre de la procédure pénale diligentée en Italie contre M. Volontè.

730. M. Arieu a déclaré, en particulier, qu'il siégeait depuis peu à l'APCE lorsque le rapport Strässer a été examiné et qu'il avait déjà été approché par M. Suleymanov, qui tentait de le convaincre de voter contre ce rapport. Dans le même temps, M. Volontè avait également approché M. Arieu et lui avait recommandé de voter contre le rapport Strässer. D'après M. Arieu, la même position avait été adoptée à la réunion du groupe PPE au cours de laquelle M. Volontè avait expliqué qu'il valait mieux voter contre le rapport Strässer et pour celui de M. Agramunt et de M. Debono Grech (paragraphe 277 ci-dessus).

731. Le Groupe d'enquête constate en conséquence que M. Volontè a joué un rôle important dans le travail de sappe contre le rapport Strässer. Son rôle était d'autant plus important qu'il était en position, en tant que président du groupe PPE, de déterminer la position politique de la totalité du groupe. Effectivement, selon plusieurs témoins, le vote contre le rapport Strässer et pour le rapport Agramunt/Debono Grech a été perçu comme obéissant à des logiques politiques. Ainsi, par exemple, M. Mariani a déclaré qu'il avait voté contre le rapport Strässer simplement parce qu'il avait suivi la ligne politique du groupe PPE (paragraphe 279 ci-dessus).

732. Le Groupe d'enquête relève que les e-mails divulgués dans l'affaire italienne montrent que M. Volontè avait eu divers contacts avec M. Muslum Mammadov et M. Agramunt au sujet du

rapport Strässer plusieurs mois avant le vote sur ce dernier. En juin 2012, en particulier, M. Volontè et M. Mammadov avaient eu un échange au sujet du rapport Strässer, au cours duquel M. Mammadov avait remercié M. Volontè pour son courrier au PPE, ajoutant « C'est super ! Bien évidemment, ça restera confidentiel », ce qui laisse clairement entendre que M. Volontè œuvrait à influencer le PPE en coordination avec M. Mammadov, qui était alors lobbyiste pour le compte de l'Azerbaïdjan mais ne siégeait pas encore à l'APCE.

733. D'autres contacts entre M. Volontè et M. Muslum Mammadov, intéressants dans ce contexte, ont eu lieu le 15 décembre 2012. À cette occasion, M. Volontè avait donné des conseils à M. Mammadov sur la manière de procéder pour placer des « amis » aux bons postes et saper le rapport Strässer. Deux jours plus tard, le 17 décembre 2012, M. Volontè recevait les premiers paiements en provenance d'Azerbaïdjan par l'intermédiaire de sociétés écrans britanniques, apparemment sur l'ordre de M. Suleymanov, comme M. Volontè l'a reconnu lui-même lors d'une interview à la télévision italienne (paragraphe 27 ci-dessus).

734. Au final, le rapport Strässer a été rejeté le 23 janvier 2013. Dans l'intervalle, M. Volontè avait eu d'autres échanges avec M. Muslum Mammadov au sujet de ce rapport. Le 27 décembre 2012, il recevait un autre versement par l'intermédiaire des sociétés écrans. Le 29 janvier 2013, six jours après que le rapport Strässer eut été rejeté, M. Volontè envoyait un e-mail demandant à M. Suleymanov s'il avait oublié « après [sa] victoire... ». M. Suleymanov a répondu qu'il était sûr que M. Volontè serait surpris par le respect qu'il avait pour lui. Le 19 mars 2013, M. Volontè a alors reçu un nouveau versement en provenance d'Azerbaïdjan par l'intermédiaire des sociétés écrans britanniques, là encore apparemment sur instruction de M. Suleymanov. M. Volontè a ensuite reçu 18 autres versements périodiques par la même voie entre le 10 juillet et le 31 décembre 2013 et entre le 23 janvier et le 31 décembre 2014 (paragraphe 289 ci-dessus).

735. Entretemps, M. Volontè avait eu un échange avec M. Muslum Mammadov au sujet de sa proposition de résolution pour le « suivi des prisonniers politiques dans l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe ». Il avait, en particulier, fait suivre à M. Mammadov un e-mail par lequel il cherchait à retirer cette proposition et soulignait que tous les désirs de M. Mammadov étaient des ordres pour lui et que les questions relatives à cette proposition devaient être discutées avec M. Suleymanov et une autre personne, apparemment M. Alexey Pushkov, chef de la délégation russe à l'APCE (paragraphe 279 ci-dessus).

736. Comme cela a déjà été signalé, le Groupe d'enquête n'a pas eu la possibilité d'entendre M. Volontè. Il relève cependant que celui-ci a laissé entendre à la télévision italienne que les versements avaient été faits par M. Suleymanov au titre d'un contrat de consultance passé avec lui. D'après M. Volontè, ce contrat de consultance avait été conclu pour une durée de dix ans et il devait, aux termes de ce contrat, percevoir un million d'euros par an. Il n'a pas pu expliquer pourquoi ces versements avaient été faits par l'intermédiaire de sociétés écrans au Royaume-Uni. Il a également prétendu que la déclaration faite à des fins bancaires selon laquelle le contrat de consultance portait sur des « questions agricoles » résultait d'un malentendu avec son comptable (paragraphe 27 ci-dessus).

737. Le Groupe d'enquête note que les questions relatives aux relations contractuelles entre M. Volontè et M. Suleymanov et M. Mammadov, y compris la réalité du contrat de consultance, sont centrales dans la procédure pénale en instance en Italie (paragraphe 272-276 ci-dessus). Eu égard à l'importance du principe de la présomption d'innocence, le Groupe d'enquête estime par conséquent qu'il serait inopportun de se prononcer de manière définitive sur la nature des activités de M. Volontè, M. Suleymanov et M. Mammadov.

738. Cependant, au vu des preuves dont il dispose, le Groupe d'enquête estime qu'il existe des motifs sérieux de croire que M. Volontè, M. Suleymanov et M. Mammadov se sont livrés à des activités dont la nature relève de la corruption au sens des textes pertinents (paragraphe 549-550 ci-dessus) et que M. Volontè et M. Suleymanov ont gravement contrevenu au paragraphe 12 du Code de conduite de l'APCE (paragraphe 511 ci-dessus).

(c) Les nominations de M. Agramunt à l'APCE

739. La nomination de M. Agramunt, tout d'abord à la fonction de président du PPE puis à celle de président de l'Assemblée, a été marquée par la controverse et les soupçons selon lesquels des activités de corruption soutenues par l'Azerbaïdjan auraient joué un rôle dans ces nominations. M. Arif Mammadov considérait qu'une grande partie du succès de M. Agramunt à l'APCE pouvait être attribué au soutien, y compris financier, reçu de l'Azerbaïdjan.

740. À cet égard, le seul témoignage direct a été reçu de M. Arieu, qui a fait l'objet d'une tentative de corruption de la part du président de SOCAR Ukraine, M. Elchin Mammadov, visant à assurer la nomination de M. Agramunt à la présidence du PPE. Le Groupe d'enquête n'a trouvé aucun motif de mettre en doute le témoignage de M. Arieu. Interrogé par le Groupe d'enquête, il a tenu des propos cohérents, qui correspondaient à sa déclaration écrite antérieure sur le sujet, et a fourni les noms de deux personnes auxquelles il avait parlé de cet incident (paragraphe 223 ci-dessus).

741. D'après son témoignage, M. Arieu aurait été approché par M. Elchin Mammadov, Président de SOCAR Ukraine, la filiale ukrainienne de la compagnie pétrolière d'État azerbaïdjanaise, et se serait vu offrir « toute l'assistance dont il pourrait avoir besoin » s'il apportait son soutien à M. Agramunt pour son élection à la présidence du PPE. M. Elchin Mammadov a déclaré avoir agi sur les ordres d'une autorité supérieure.

742. Le Groupe d'enquête voit dans cet incident une preuve claire d'activités de corruption au sens des textes mentionnés dans la partie introductive de la présente section du rapport. M. Arieu s'est notamment vu offrir directement la perspective de bénéficier d'une faveur indue s'il acceptait d'apporter son soutien à l'élection de M. Agramunt à la présidence du PPE.

743. Si le Groupe d'enquête ne dispose d'aucun élément établissant que M. Agramunt a sollicité directement le président de SOCAR Ukraine ou toute autre personne pour entreprendre des activités de corruption en sa faveur, il y a une forte probabilité pour qu'il ait eu connaissance, au moins dans les grandes lignes, d'un tel soutien venu d'un important établissement étatique azerbaïdjanais et qu'il l'ait cautionné.

744. Cette conclusion est renforcée par la conjonction d'autres témoignages obtenus par le Groupe d'enquête, qui montrent clairement que M. Agramunt soutenait les intérêts de l'Azerbaïdjan. En particulier, (i) il y a des éléments qui prouvent que M. Agramunt a joué en plusieurs occasions un rôle déterminant dans l'adoption de diverses décisions de l'APCE perçues comme étant, directement ou indirectement, favorables à l'Azerbaïdjan (paragraphe 116, 170, 265 et 405 ci-dessus) ; (ii) des témoignages prouvent que M. Agramunt est intervenu dans la rédaction de rapports préparés par le secrétariat de l'APCE afin de modérer les critiques exprimées à l'encontre des autorités azerbaïdjanaises (paragraphe 104 et 108 ci-dessus) ; (iii) comme on l'a déjà constaté, M. Agramunt a agi contrairement au comportement attendu d'un rapporteur en divulguant à M. Seyidov un projet de rapport sur l'Azerbaïdjan et en recevant des instructions de ce dernier (voir paragraphe 108 ci-dessus) ; (iv) il semble que M. Agramunt ait été en contact étroit avec M. Goris, qui est l'une des figures centrales du système de lobbying azerbaïdjanais au sein de l'APCE, en lien

avec divers sympathisants de l'Azerbaïdjan, comme M. Destexhe, M. Lintner, M. Conde, M. Iwiński, M. Mariani et M. Muslum Mammadov (paragraphe 168-181 et 280 ci-dessus) ; (v) la campagne de M. Agramunt pour la présidence du PPE paraît avoir été conduite par M. Muslum Mammadov, qui était à cette date lobbyiste pour le compte de l'Azerbaïdjan (paragraphe 280 ci-dessus) et (vi), d'après des échanges d'e-mails, M. Agramunt était en contact étroit avec M. Volontè au sujet de ses activités visant à saper le rapport Strässer (paragraphe 279 ci-dessus).

745. Le Groupe d'enquête note, sur la base de tous les éléments de preuve dont il dispose, qu'il existe de forts soupçons que des activités de corruption, auxquelles M. Agramunt a été associé, aient joué un rôle dans sa nomination à la présidence du groupe PPE à l'APCE.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU GROUPE D'ENQUÊTE

I. RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS

746. Après examen des éléments de preuve dont il dispose, le Groupe d'enquête est parvenu aux conclusions ci-après.

A. Résumé des principales conclusions relatives au fonctionnement général de l'APCE

747. De son analyse du fonctionnement général de l'APCE exposée ci-dessus, le Groupe d'enquête a tiré les principales conclusions suivantes :

- La défaillance majeure dans l'organisation du travail et les processus de l'APCE réside dans la manière dont les décisions de nomination aux différentes fonctions sont prises. Sont en particulier visés le manque de transparence des procédures régissant ces nominations et leur réglementation insuffisante (paragraphe 557-559 ci-dessus).
- Ce manque de transparence et cette réglementation insuffisante des procédures de nomination posent particulièrement problème dans le cas des nominations à la Commission de suivi et à la Commission du règlement, ainsi que pour les nominations des rapporteurs en général (paragraphe 560-567 ci-dessus).
- Un problème de manque de transparence se pose aussi en ce qui concerne les procédures de vote en commission, ce qui peut avoir une incidence sur les résultats des votes et ouvrir la voie à l'exercice d'influences abusives, y compris de nature financière (paragraphe 568-573 ci-dessus).

B. Résumé des principales conclusions relatives au fonctionnement de l'APCE dans les affaires concernant l'Azerbaïdjan

748. Le Groupe d'enquête est parvenu aux principales constatations suivantes en ce qui concerne les activités de la Commission de suivi :

- **M. Pedro Agramunt** a violé les paragraphes 1.1.2, 1.1.4 et 1.2 du Code de conduite des rapporteurs de l'Assemblée parlementaire ainsi que le Code de conduite de la Commission de suivi (paragraphe 586-587 ci-dessus).
- **M. Samad Seyidov** a violé le paragraphe 5.1 du Code de conduite de l'APCE (paragraphe 588 ci-dessus).

- **M. Tadeusz Iwiński** a violé les paragraphes 1.1.2, 1.1.4 et 1.2 du Code de conduite des rapporteurs de l'Assemblée parlementaire ainsi que le Code de conduite de la Commission de suivi (paragraphes 589-590 ci-dessus).
- **M. Agustín Conde** a violé les paragraphes 1.1.2, 1.1.4 et 1.2 du Code de conduite des rapporteurs de l'Assemblée parlementaire ainsi que le Code de conduite de la Commission de suivi (paragraphe 591 ci-dessus).
- **M. Cezar Florin Preda** a violé les paragraphes 1.1.4 et 2.1 du Code de conduite des rapporteurs de l'Assemblée parlementaire ainsi que le Code de conduite de la Commission de suivi (paragraphes 592-594 ci-dessus).
- **M. Stefan Schennach** a violé les paragraphes 1.1.1, 1.1.2, 1.1.4 et 1.2 du Code de conduite des rapporteurs de l'Assemblée parlementaire ainsi que le Code de conduite de la Commission de suivi et les paragraphes 5.1, 5.6, 8 et 9 du Code de conduite de l'APCE (paragraphes 595-596 ci-dessus).

749. En ce qui concerne les activités de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, le Groupe d'enquête a fait les constatations suivantes :

- **M. Alain Destexhe** a violé le paragraphe 1.1.1 du Code de conduite des rapporteurs de l'Assemblée parlementaire ainsi que les paragraphes 5.1, 5.6, 8 et 9 du Code de conduite de l'APCE (paragraphes 600-608 ci-dessus).

750. Concernant les activités d'autres commissions, le Groupe d'enquêtes a fait les constatations suivantes :

- **M. Robert Walter** a violé le paragraphe 1.1.1 du Code de conduite des rapporteurs de l'Assemblée parlementaire ainsi que les paragraphes 5.1, 5.5, 5.6, 8 et 9 du Code de conduite de l'APCE (paragraphes 611-618 ci-dessus).

C. Résumé des principales conclusions sur le déroulement pratique de l'observation des élections

751. Au sujet du déroulement pratique des missions d'observation électorale de l'APCE, le Groupe d'enquête est parvenu aux conclusions suivantes :

- Pour éviter toute apparence de parti pris et renforcer l'autorité de ses missions d'observation électorale, l'APCE devrait par principe s'abstenir de dépêcher une mission d'observation électorale sur le terrain lorsque le BIDDH décide, pour des raisons valables, de ne pas déployer ses propres équipes d'observateurs.
- Pour les mêmes raisons, les chefs des missions d'observation électorale de l'APCE devraient s'efforcer à tout prix de parvenir à une position commune avec le BIDDH et les autres membres de la MIOE dans toutes les déclarations faites sur l'observation des élections (paragraphe 631 ci-dessus).
- Il semble y avoir une confusion sur les rôles respectifs des parlementaires et des agents du secrétariat participant aux missions d'observation des élections (paragraphe 661 ci-dessus), ce qui a eu un effet sur le bon déroulement de ces missions et a fait naître des soupçons d'irrégularités. L'APCE devrait envisager de renforcer et de clarifier ses Lignes directrices.

752. Au sujet des conflits d'intérêts et autres comportements individuels, le Groupe d'enquête a fait les constatations suivantes :

- **M. Robert Walter** a violé les paragraphes 5.1, 5.6, 8 et 9 du Code de conduite de l'APCE (paragraphes 618, 640 et 641 ci-dessus) dans le contexte des élections de 2013.
- **M. Agustín Conde** a violé les paragraphes 1.1.2, 1.1.4 et 1.2 du Code de conduite des rapporteurs de l'Assemblée parlementaire ainsi que le Code de conduite de la Commission de suivi dans le contexte des élections de 2015, à l'occasion desquelles il a participé *ex officio* à la mission d'observation en sa qualité de rapporteur de la Commission de suivi (paragraphes 591 and 630 ci-dessus).
- **M. Tadeusz Iwiński** a violé les paragraphes 1.1.2, 1.1.4 et 1.2 du Code de conduite des rapporteurs de l'Assemblée parlementaire ainsi que le Code de conduite de la Commission de suivi dans le contexte des élections de 2015, à l'occasion desquelles il a participé *ex officio* à la mission d'observation en sa qualité de rapporteur de la Commission de suivi (paragraphes 590 et 630 ci-dessus).
- **Mme Karin Strenz** a violé les paragraphes 5.1, 5.6, 8 et 9 du Code de conduite de l'APCE dans le contexte spécifique des élections de 2015 et au vu de la persistance du conflit d'intérêts dans lequel elle se trouvait pour l'exercice de ses diverses autres activités relatives à l'Azerbaïdjan (paragraphe 644 ci-dessus).
- **M. Jordi Xuclà** a violé le paragraphe 13 du Code de conduite de l'APCE dans le contexte des élections de 2015 (paragraphe 663 ci-dessus).
- **M. Alain Destexhe** a violé les paragraphes 5.1, 5.6, 8 et 9 du Code de conduite de l'APCE dans le contexte des élections de 2015 et des élections législatives partielles de 2016 (paragraphes 608, 640 et 641 ci-dessus).
- **M. Stefan Schennach** a violé les paragraphes 1.1.1, 1.1.2, 1.1.4 et 1.2 du Code de conduite des rapporteurs de l'Assemblée parlementaire, ainsi que le Code de conduite de la Commission de suivi et les paragraphes 5.1, 5.6, 8 et 9 du Code de conduite de l'APCE dans le contexte des élections législatives partielles de 2016, à l'occasion desquelles il a participé en sa qualité de rapporteur de la Commission de suivi (paragraphes 596, 640 et 641 ci-dessus).

753. Pour ce qui est de la participation de membres et d'anciens membres de l'APCE à des missions d'observation électorale en dehors de l'APCE, le Groupe d'enquête note que rien dans les règles déontologiques de l'APCE ne s'oppose à ce que des membres ou d'anciens membres de l'APCE participent à des missions d'observation électorale déployées par d'autres organisations, qu'il s'agisse de l'AP-OSCE, du BIDDH, de l'AP-CEI, de leurs parlements nationaux respectifs, d'ONG ou d'autres organismes privés.

D. Résumé des principales conclusions relatives aux cadeaux et différentes formes d'avantages dans les affaires concernant l'Azerbaïdjan

754. Au sujet des cadeaux et différentes formes d'avantages dans les affaires concernant l'Azerbaïdjan, le Groupe d'enquête est parvenu aux conclusions suivantes :

- Le Groupe d'enquête n'a pas constaté que les cadeaux offerts et les avantages consentis aient joué un rôle important dans les activités de l'APCE concernant l'Azerbaïdjan, ni qu'il soit avéré qu'ils aient eu une incidence sur l'exigence de neutralité dans le travail des membres de l'APCE, en particulier dans celui des rapporteurs (paragraphes 678-682 ci-dessus).

- Néanmoins, le Groupe d'enquête a constaté avec préoccupation que seul un petit nombre de déclarations de cadeaux ont été faites jusqu'à présent à l'APCE. La transparence est nécessaire en ce qui concerne les cadeaux ou avantages de toute nature reçus, comme l'exige le paragraphe 14 du Code de conduite de l'APCE et conformément à la procédure exposée dans le nouveau cadre déontologique de l'APCE (paragraphe 683 et 685 ci-dessus).
- Le Groupe d'enquête a également considéré inacceptable l'idée avancée selon laquelle les membres de l'APCE ne se sentiraient pas tenus par les règles régissant la déclaration de cadeaux émanant de l'APCE, mais seulement par celles de leurs parlements nationaux. Il est nécessaire que les parlementaires observent rigoureusement les règles de déclaration de cadeaux et d'intérêts telles qu'elles sont envisagées dans le cadre déontologique applicable de l'APCE et qu'il y ait des mécanismes effectifs de contrôle du respect de ces règles (paragraphe 684 ci-dessus).

E. Résumé des principales conclusions concernant le recours à des moyens financiers et à des activités de corruption pour influencer sur les travaux de l'APCE concernant l'Azerbaïdjan

755. Le Groupe d'enquête a constaté que les anciens membres suivants de l'APCE ont exercé des activités de lobbying à l'APCE, en violation du paragraphe 16 du Code de conduite de l'APCE :

- **M. Eduard Lintner** (paragraphe 689-694 ci-dessus) ;
- **M. Stef Goris** (paragraphe 695-700 ci-dessus) ;
- **M. Jaakko Laakso** (paragraphe 701-704 ci-dessus) ;
- **Mme Karin S. Woldseth** (paragraphe 705-708 ci-dessus) ;
- **M. Göran Lindblad** (paragraphe 709-717 ci-dessus).

756. Les conclusions du Groupe d'enquête concernant des activités de corruption sont les suivantes :

- Il y a de sérieuses raisons de croire que **M. Luca Volontè**, **M. Elkhan Suleymanov** et **M. Muslum Mammadov** se sont livrés à des activités dont la nature relève de la corruption (paragraphe 728-738 ci-dessus) et que M. Volontè et M. Suleymanov ont gravement enfreint le paragraphe 12 du Code de conduite de l'APCE (paragraphe 738 ci-dessus).
- Il y a de forts soupçons que **M. Pedro Agramunt** a été associé à des activités dont la nature relève de la corruption (paragraphe 739-745 ci-dessus).

II. RECOMMANDATIONS POUR LE CADRE DÉONTOLOGIQUE DE L'ASSEMBLÉE

757. Au vu de ses constatations et conclusions exposées ci-dessus, le Groupe d'enquête formule les recommandations suivantes quant aux mesures à prendre pour remédier aux insuffisances constatées et combler les lacunes du cadre déontologique de l'Assemblée :

- i. Prendre sans délai les mesures nécessaires pour rendre le nouveau cadre déontologique mis en place à la suite de l'analyse du cadre déontologique effectuée par le GRECO en 2015 (paragraphe 530-536 ci-dessus) pleinement opérationnel et effectif, en particulier en ce qui concerne la prévention des conflits d'intérêts, l'acceptation de cadeaux, le

- lobbying, les privilèges et obligations des membres honoraires, ainsi que la capacité à instituer les procédures nécessaires en cas d'infraction aux règles déontologiques.
- ii. Envisager la mise en œuvre de toutes les recommandations du GRECO qui ne sont pas pleinement ou partiellement couvertes par le nouveau cadre déontologique, ce qui concerne en particulier la nécessité (i) de mieux harmoniser les divers codes et lignes directrices régissant la conduite des membres de l'APCE, (ii) de définir plus clairement les sanctions applicables en cas d'infractions au Code de conduite, en particulier en précisant le sens des concepts « d'infraction mineure » et de « violation grave » du Code de conduite (paragraphe 7 et 8) et en fournissant des indications prévisibles et accessibles à la Commission du règlement sur les cas dans lesquels il convient de publier un constat « d'infraction mineure » au Code de conduite par un parlementaire sur le site web de l'Assemblée (section 7) et d'appliquer une sanction pour « violation grave » du Code de conduite (section 8) ; (iii) de compléter les règles existantes sur l'immunité par une série de critères clairs et objectifs ; et (iv) d'instituer des mécanismes de réception et de traitement des informations relatives à des allégations de corruption et de fraude.
 - iii. Renforcer la transparence dans les travaux et les processus décisionnels des responsables des groupes politiques, en particulier en instituant des mécanismes qui garantiront que les processus décisionnels pour les nominations aux commissions et divers autres organes de l'Assemblée, notamment à la Commission de suivi et à la Commission du règlement, soient transparents et suffisamment réglementés.
 - iv. Veiller à ce que des procédures transparentes et suffisamment réglementées soient mises en place pour la nomination des rapporteurs. Par ailleurs, il est nécessaire de veiller à ce que les principes relatifs à la notion de « conflit d'intérêts » soient expliqués plus clairement aux rapporteurs et d'insister sur l'obligation de faire les déclarations nécessaires attestant l'absence de tels conflits.
 - v. Veiller à ce qu'une approche ferme et cohérente soit appliquée pour contrôler le respect des déclarations d'absence de conflit d'intérêts par les rapporteurs, au moment où la déclaration est faite ainsi qu'à tout moment pendant la durée du mandat d'un rapporteur. Il convient, en particulier, de mettre en place des procédures permettant d'enquêter sur des allégations crédibles de conflit d'intérêts de la part d'un rapporteur ou d'autres formes de conduite inappropriée ou de violation des règles déontologiques et, le cas échéant, de prendre des sanctions.
 - vi. Envisager l'introduction d'un système de vote pleinement transparent en commission, sur le modèle de celui utilisé lors des séances plénières de l'APCE, tout en veillant à ce que des protections adaptées contre les abus soient mises en place.
 - vii. Mettre en place les procédures nécessaires pour permettre l'identification claire des personnes qui ont le droit de vote en commission et empêcher les tentatives délibérées de fausser le vote, toute tentative de fausser un vote devant faire l'objet d'une enquête et donner lieu aux sanctions qui s'imposent.
 - viii. Prendre des mesures pour garantir qu'aucune pression, y compris de la part de gouvernements, ne s'exerce sur le vote libre et indépendant des parlementaires, conformément aux buts et aux principes fondamentaux du Conseil de l'Europe.
 - ix. Mettre en place des règles et des procédures claires régissant la conduite des parlementaires dans le cadre de missions entreprises au nom de l'Assemblée et s'assurer que ces règles et procédures soient portées à la connaissance de tout parlementaire

participant à de telles missions. Ces procédures devraient régir en particulier les points suivants : (i) la participation à des réunions (notamment les protocoles de compte rendu en cas de rencontres en privé avec les autorités), (ii) le respect du programme de visite établi, (iii) la conduite à tenir lorsque l'hospitalité est offerte par les autorités locales, et (iv) les rôles respectifs du Secrétariat de l'APCE et des parlementaires dans les mécanismes de compte rendu de mission. La violation des procédures régissant la bonne conduite à tenir dans le cadre de missions devrait faire l'objet d'une enquête et donner lieu aux sanctions qui s'imposent.

- x. Pour les missions d'observation électorale, envisager d'inclure dans le cadre déontologique un chapitre spécial consacré à l'observation des élections afin de garantir le respect effectif des Lignes directrices, renforcées et clarifiées comme indiqué dans l'analyse du groupe d'enquêtes.

III. REMARQUES FINALES DU GROUPE D'ENQUÊTE

758. La corruption est l'un des fléaux sociaux les plus répandus et les plus insidieux. Il touche toutes les parties de la société et sape la confiance du public à l'égard des autorités, des élus et des institutions, qu'elles soient nationales ou internationales. Ce fléau n'a pas été épargné à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Les allégations de corruption et d'activités répréhensibles de la part de membres et anciens membres de l'Assemblée, qui circulent depuis des années dans les médias et les rapports de diverses organisations, ont causé un tort considérable à la réputation et au prestige de l'Assemblée elle-même et du Conseil de l'Europe dans son ensemble ; elles ont également mis à mal la confiance du public dans un système créé afin de défendre et de protéger les valeurs universelles de la démocratie pluraliste, des droits de l'homme et de la primauté du droit.

759. Il faut saluer le courage avec lequel l'Assemblée parlementaire a réagi à ces allégations, affichant clairement sa détermination à ne pas tolérer la corruption dans ses rangs. Elle l'a fait non seulement en invitant le GRECO à évaluer le cadre réglementaire qui régit la conduite des membres de l'Assemblée et à recommander des améliorations de ce cadre, mais aussi en répondant à l'appel, provenant aussi bien de l'institution elle-même que de l'extérieur, à commander une enquête indépendante sur les allégations de corruption et autres formes de comportement contraires à l'éthique. Ce faisant, elle donne un exemple à d'autres institutions nationales et internationales confrontées à des difficultés de cette gravité.

760. La mission acceptée par le Groupe d'enquête s'est révélée complexe et délicate car elle supposait d'examiner en profondeur toute une série d'allégations et de rumeurs de conduite suspecte qui pouvaient laisser supposer l'existence de comportements corrompus ou répréhensibles. Son rôle a encore été compliqué par le fait qu'il dépendait dans une très large mesure de la coopération des personnes amenées à comparaître devant lui, qu'il s'agisse de membres ou d'anciens membres de l'Assemblée, de membres de son secrétariat ou de représentants des médias et de la société civile. Le Groupe a, pour l'essentiel, reçu un soutien positif, mais il déplore cependant que plusieurs témoins clés ne se soient pas présentés devant lui ou aient refusé de le faire, en dépit de demandes répétées, ce qui a sensiblement gêné son enquête.

Malgré ce handicap, il est plutôt encourageant de voir que le Groupe d'enquête a non seulement pu examiner les principaux motifs de suspicion produits à l'encontre de parlementaires dans les divers rapports, mais qu'il a aussi pu constater que nombre d'entre eux était infondés. Il déplore cependant avoir aussi relevé plusieurs cas d'infractions aux règles concernant la déclaration des

conflits d'intérêts commises par des membres de l'Assemblée et d'infractions aux règles relatives aux activités de lobbying commises par d'anciens membres. Les infractions à ces règles, dont la raison d'être est précisément d'assurer que les travaux des membres de l'Assemblée, en particulier ceux concernant le suivi des États et l'observation des élections nationales, sont menés de manière impartiale et à l'abri de toute influence abusive, ont pour tout effet de miner l'autorité de l'institution. Pire encore, le Groupe d'enquête a relevé des éléments suscitant de forts soupçons de comportements corrompus impliquant des membres de l'Assemblée, dont l'un a été largement médiatisé et a été l'un des principaux éléments à l'origine de la création du Groupe d'enquête.

761. Le rôle de ce groupe consistait, en vertu de son mandat, non seulement à mettre au jour les conduites et pratiques contraires aux normes déontologiques de l'Assemblée, mais aussi à formuler des recommandations sur les mesures nécessaires pour remédier à toute insuffisance et lacune éventuelle dans le cadre déontologique de l'institution. C'est ce qu'a fait le Groupe d'enquête en reprenant largement à son compte les recommandations du GRECO pour l'amélioration du cadre réglementaire et en faisant des propositions supplémentaires pour renforcer encore le système et introduire des mécanismes visant à garantir un meilleur respect des règles. Il est à espérer que ces mesures, une fois mises en œuvre, réduiront significativement, à défaut de l'éliminer complètement, le risque de comportement illégal et contraire à la déontologie au sein de l'Assemblée.

762. Toutefois, le combat contre la corruption ne doit pas être seulement celui de l'Assemblée. Il dépend de manière cruciale du soutien d'autres instances au sein du Conseil de l'Europe et de leur volonté à réagir rapidement et fermement aux allégations de corruption et d'agissements visant à promouvoir certains intérêts, qu'elle qu'en soit la source. Il dépend aussi de la coopération des autorités nationales, et plus particulièrement des parlements nationaux, qui portent une responsabilité particulière à cet égard. C'est en effet de leurs rangs que proviennent les membres de l'Assemblée parlementaire. C'est à ces institutions que l'Assemblée doit s'en remettre, non seulement pour garantir que ceux qui les représentent soient de la plus haute intégrité, mais aussi pour faire comprendre à ces représentants l'importance vitale du respect scrupuleux des règles éthiques fixées au niveau national et international. Plus encore, lorsque des doutes sérieux sur la conduite de membres de délégations nationales sont portés à leur attention, la lutte effective contre la corruption dépend de la volonté des législatures nationales à donner suite à ces mises en cause et à prendre les mesures nécessaires.

Dans une allocution préconisant vivement la création du Groupe d'enquête, Mme Josette Durrieu, alors doyenne de l'Assemblée, faisait remarquer : « La force du Conseil de l'Europe est morale : nous sommes porteurs et garants de valeurs universelles. » Ce n'est que par l'action concertée de toutes les parties concernées pour dévoiler et éradiquer toutes les formes de comportement contraire à l'éthique que le combat contre la corruption pourra être gagné et que le Conseil de l'Europe, en tant que gardien suprême de ces valeurs, pourra redevenir digne de confiance.

ANNEXE I : Mandat du Groupe d'enquête

763. Le mandat du Groupe d'enquête (Doc. 14289 Add. 3)⁴⁰⁰ prévoit ce qui suit (les notes de bas de page sont omises) :

« Intitulé et durée du mandat

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

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

Objet

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

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

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

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

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

Composition

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

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

⁴⁰⁰ Peut être consulté à l'adresse <http://website-pace.net/fr/web/apce/external-investigation-body> (dernière consultation le 15 février 2018).

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

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

Procédure et compétences

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

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

- convoquer aux fins d'audition toute personne, en particulier tout membre ou ancien membre de l'Assemblée, en respectant leur statut parlementaire, et tout membre du secrétariat de l'Assemblée,
- entendre tout témoin souhaitant être auditionné par le groupe d'enquête,
- solliciter l'assistance de toute autorité nationale d'un Etat membre,
- demander la communication de tout document qu'il juge pertinent pour son enquête.

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

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

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

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

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

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

Statut du groupe d'enquête

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

17. Dans l'exercice de leur mission, les membres du groupe d'enquête jouissent des privilèges et immunités accordés aux experts du Conseil de l'Europe (applicables en vertu de l'article 2 du Protocole additionnel à l'Accord Général sur les privilèges et immunités (STE n°10)). Les Etats membres du Conseil

de l'Europe sont invités à faciliter la mission du groupe d'enquête et, en particulier, à garantir à ses membres la liberté de déplacement sur leur territoire respectif.

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

Droits et obligations

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ANNEXE II : Procédure suivie par le Groupe d'enquête

A. Procédure écrite et missions d'enquête

1. Preuves documentaires

764. Le Groupe d'enquête a obtenu de nombreux documents et déclarations de diverses personnes, organisations et autorités. La majeure partie de ces éléments a été soumise sur demande directe du Groupe ou à la suite de son appel public à coopération. Certains éléments ont été soumis spontanément par des intervenants pertinents. De plus, le Groupe d'enquête s'est intéressé aux informations qui sont ressorties dans les médias et/ou étaient disponibles sous d'autres formes dans le domaine public.

765. Le Groupe d'enquête a fait plusieurs demandes pour que diverses personnes présentent des déclarations écrites. Les personnes dont les noms suivent ont répondu aux demandes en faisant des déclarations écrites au sujet des questions qui leur avaient été posées :

- Mme Doris Fiala, membre de l'APCE (Suisse, *Les Libéraux-Radicaux*)
- Mme Adele Gambaro, membre de l'APCE (Italie, *ALA - Scelta Civica per la Costituente Liberale e Popolare*)
- Mme Milica Marković, membre de l'APCE (Bosnie-Herzégovine, *Alliance of Independent Social Democrats*)
- Mme Marietta De Pourbaix-Lundin, ancien membre de l'APCE (Suède, *Modérés*)
- Mme Marta Pascal Capdevila (Espagne, *Parti démocrate européen catalan*)

766. Les demandes de déclaration adressées aux personnes dont les noms suivent sont restées sans réponses au 16 mars 2018 :

- M. Tiny Kox, membre de l'APCE (Pays-Bas, *Parti socialiste*)
- Mme Ria Oomen-Ruijten, membre de l'APCE (Pays-Bas, *Appel chrétien-démocrate*)
- M. Ondřej Benešik, membre de l'APCE (République tchèque, *Union chrétienne et démocrate – Parti populaire tchécoslovaque*)
- M. Gultakin Hajibayli, ancien membre de l'APCE (Azerbaïdjan, *Indépendants*)
- M. Zmagaj Jelinič Plemeniti, ancien membre de l'APCE (Slovénie, *Parti national slovène*)
- M. Jaakko Laakso, ancien membre de l'APCE (Finlande, *Alliance de gauche*)

2. Missions et réunions officielles

767. Un membre du Groupe d'enquête, accompagné par un des conseillers juridiques du Secrétariat du Groupe, s'est rendu en mission d'enquête à Milan où il a rencontré M. Scudieri et M. Ramondini, procureurs-adjoints en charge de l'affaire Volontè. Ceux-ci ont communiqué l'intégralité des preuves matérielles qui avaient déjà été mises à disposition du Tribunal de Milan et de M. Volontè et ses avocats.

768. Plusieurs réunions ont été tenues avec les Secrétariats de l'APCE, de la Commission de Venise, du GRECO, de MONEYVAL et avec la Direction de l'Audit interne et de l'Évaluation du Conseil de l'Europe. Le Secrétariat du Groupe d'enquête a rencontré des agents de l'OLAF (Office de lutte

antifraude de l'Union européenne) à Bruxelles et avec le contact de l'OLAF au Parlement européen à Strasbourg.

769. Le Groupe d'enquête a rencontré le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe le 9 octobre 2017 et la Présidente de l'APCE le 11 octobre 2017.

B. Procédure orale

770. Le Groupe d'enquête a entendu au total cinquante témoins durant six sessions d'auditions, organisées à la Cour européenne des Droits de l'homme à Strasbourg, France. La majorité des témoins ont fait le déplacement à Strasbourg pour leur audition, et certains ont été entendus à distance par vidéo-conférence. Les langues de travail du Groupe d'enquête étaient l'anglais et le français, qui sont les langues officielles du Conseil de l'Europe. Toutefois, dans certains cas, une interprétation simultanées de et vers des langues non-officielles a été assurée. Outre leur témoignage oral, certains des témoins ont également communiqué des documents et autres éléments de preuve soit spontanément, soit sur demande du Groupe.

771. Du 4 au 7 septembre 2017, le Groupe d'enquête a entendu les témoins suivants :

- M. Günter Schirmer, Chef du Secrétariat de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'APCE
- Mme Delphine Freymann, Secrétaire de la Commission de suivi de l'APCE
- M. Wojciech Sawicki, Secrétaire Général de l'APCE
- Mme Agnieszka Szklanna, Secrétaire de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'APCE
- Mme Valérie Clamer, Chef du Secrétariat de la Commission de la procédure, des immunités et des questions institutionnelles de l'APCE
- M. Mark Neville, Chef du Cabinet du Président de l'APCE
- M. Gerald Knaus, Président de European Stability Initiative
- Mme Stefanie Schiffer, Comité de direction de la Plateforme européenne pour des élections européennes
- M. Adám Foldes, Secrétariat international de Transparency International
- M. John Dalhuisen, Directeur du Bureau régional Europe et Asie centrale, Amnesty International
- M. Yuri Dzhibladze et Mme Olga Zakharova, de l'organisation Freedom Files (membre de la Civic Solidarity Platform)

772. Du 9 au 13 octobre 2017, le Groupe d'enquête a entendu les témoins suivants :

- Mme Lise Christoffersen, membre de l'APCE (Norvège, *Parti travailliste*)
- M. Andrzej Drzemczewski, ancien Chef du Secrétariat de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'APCE
- M. Leo Platvoet, ancien membre de l'APCE (Pays-Bas, *Gauche Verts*)
- M. Christoph Strässer, ancien membre de l'APCE (Allemagne, *SPD*)
- M. Joseph Debono Grech, ancien membre de l'APCE (Malte, *Parti travailliste*)
- M. Paul Wille, ancien membre de l'APCE (Belgique, *Open Vld*)
- M. Frank Daeschler, assistant administratif à la Division de coopération interparlementaire et d'observation des élections de l'APCE
- M. Dick Marty, ancien membre de l'APCE (Suisse, *Radical démocratique*)

- Mme Anne Brasseur, membre et ancienne Présidente de l'APCE (Luxembourg, *Parti démocratique*)
 - M. Michael McNamara, ancien membre de l'APCE (Irlande, *Travailleurs*)
 - M. Arif Mammadov, ancien Représentant permanent de l'Azerbaïdjan au Conseil de l'Europe
 - M. Frank Schwabe, membre de l'APCE (Allemagne, *SPD*)
 - Mme Ingerd Schou, membre de l'APCE (Norvège, *Parti conservateur*)
 - Mme Danièle Gastl, assistante administrative à la Division de coopération interparlementaire et d'observation des élections de l'APCE
 - M. Gaël Martin-Micalleff, Conseiller juridique à la Division Élections de la Commission de Venise (Conseil de l'Europe)
 - Mme Caroline Ravaud, Chef du Secrétariat de la Commission de suivi de l'APCE
 - M. Tadeusz Iwiński, ancien membre de l'APCE (Pologne, *Alliance de la Gauche démocratique*)
773. Du 23 au 25 octobre 2017, le Groupe d'enquête a entendu les témoins suivants :
- M. Andres Herkel, membre de l'APCE (Estonie, *Parti estonien de la liberté*)
 - M. Adriano Scudieri et M. Elio Ramondini, procureurs adjoints du Parquet de Milan
 - Mme Agnieszka Nachilo, Chef du Secrétariat de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées de l'APCE
774. Du 6 au 8 novembre 2017, le Groupe d'enquête a entendu les témoins suivants :
- M. Alain Destexhe, ancien membre de l'APCE (Belgique, *MR*)
 - Lord Malcom Bruce, ancien membre de l'APCE (Royaume-Uni, *Libéraux-Démocrates*)
 - M. Robert Walter, ancien membre de l'APCE (Royaume-Uni, *Conservateurs*)
 - M. Bogdan Torcătoriu, administrateur à la Division de coopération interparlementaire et d'observation des élections de l'APCE
 - M. Claude Moniquet, Directeur exécutif du *European Strategic Intelligence et Security Center*
 - Mme Leyla Yunus, journaliste et militante des droits de l'homme
 - M. Björn Berge, Secrétaire du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et ancien Chef du Cabinet du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe
 - Mme Despina Chatzivassiliou, Chef du Secrétariat de la commission des questions politiques et de la démocratie de l'APCE
775. Le 12 décembre 2017, le Groupe d'enquête a entendu les témoins suivants :
- M. Jordi Xuclà, membre de l'APCE (Espagne, *CDC*)
 - M. Göran Lindblad, ancien membre de l'APCE (Suède, *Modérés*)
 - M. Volodymyr Arieiev, membre de l'APCE (Ukraine, *Petro Poroshenko Bloc*)
776. Du 22 au 25 janvier 2018, le Groupe d'enquête a entendu les témoins suivants :
- M. Axel Fischer, ancien membre de l'APCE (Allemagne, *CDU/CSU*)
 - M. Stef Goris, ancien membre de l'APCE (Belgique, *VLD*)
 - M. Stefan Schennach, membre de l'APCE (Autriche, *SPÖ*)
 - M. Harald Jepsen, expert international sur les élections, ancien chef adjoint de la mission d'observation des élections en Azerbaïdjan de 2013 du BIDDH
 - M. Samad Seyidov, membre de l'APCE (Azerbaïdjan, *New Azerbaijan Party*)
 - M. Thierry Mariani, ancien membre de l'APCE (France, *Les Républicains*)
 - Mme Dragana Filipović, ancien Chef du Bureau du Conseil de l'Europe à Bakou

- Mme Ivi-Triin Odrats, Secrétariat de la Commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias de l'APCE

777. Les personnes dont les noms suivent ont été convoquées pour être auditionnées par le Groupe d'enquête mais ont refusé de comparaître aux différentes dates proposées :

- M. Pedro Agramunt, membre et ancien Président de l'APCE (Espagne, *Partido Popular*)

M. Agramunt avait été convoqué par courriel et lettre recommandée les 12 et 27 septembre, 12 octobre et 9 novembre 2017 pour être auditionné par le Groupe d'enquête.

Le 27 novembre 2017, le Groupe d'enquête a reçu une lettre de Maîtres José Ibanez et Blanca Asensio, avocats de M. Agramunt, faisant valoir que les convocations pour auditions par le Groupe ne contenaient pas d'information sur la raison pour laquelle M. Agramunt avait été convoqué. Les avocats faisaient en outre valoir que l'extension du mandat du Groupe d'enquête n'avait pas été communiquée au public, que l'identité des parties convoquées n'avait pas été publiée et que le statut de M. Agramunt dans cette investigation n'avait pas été défini. Les avocats déclaraient que M. Agramunt coopérerait avec le Groupe une fois que les « informations minimales concernant sa participation » auraient été communiquées et « les garanties de son droit à la défense [...] respectées ».

Par lettre du 11 décembre 2017, le Groupe d'enquête a informé les avocats de M. Agramunt que le Groupe n'était pas un organe judiciaire et que son mandat ne lui conférait aucune compétence judiciaire ou disciplinaire que ce soit. Il rappelait qu'il avait été instauré par l'APCE en réponse à des allégations de corruption parues dans divers rapports d'ONG et articles de presse à l'encontre de membres et anciens membres de l'APCE dans le contexte des activités de l'Assemblée concernant l'Azerbaïdjan. La lettre soulignait également que le mandat n'identifiait aucun membre ou ancien membre de l'APCE à l'encontre de qui des allégations avaient été faites et ne limitait pas la portée de l'enquête aux allégations concernant l'Azerbaïdjan. Le Groupe d'enquête expliquait en outre qu'il souhaitait entendre M. Agramunt en sa qualité d'ancien Président de l'APCE et ancien co-rapporteur à la commission de suivi ainsi que parce qu'il avait participé à plusieurs missions d'observation d'élections en Azerbaïdjan. La lettre du Groupe d'enquête indiquait aussi clairement que M. Agramunt serait entendu en tant que témoin pouvant détenir des informations pertinentes pour l'enquête du Groupe et non en tant qu'accusé. Pour les mêmes raisons, l'audition se tiendrait à huis clos et les questions posées et réponses apportées demeurerait strictement confidentielles. L'attention des avocats était également attirée sur le fait que l'extension du mandat du Groupe d'enquête avait été dûment communiquée au public le 24 novembre 2017 par un communiqué de presse, lequel était consultable sur la page web concernée de l'APCE.

Dans sa lettre du 11 décembre 2017, le Groupe d'enquête a invité les avocats de M. Agramunt à lui confirmer pour le 18 décembre 2017 une date et un créneau horaire pouvant convenir à M. Agramunt pour une audition. Un rappel supplémentaire a été envoyé le 12 janvier 2018.

Le 27 mars 2018, le Groupe d'enquête a reçu une lettre de la part des avocats de M. Agramunt, datée du 15 mars 2018 et postée le 21 mars 2018, faisant suite à la lettre du Groupe d'enquête du 11 décembre 2017. Dans leur lettre, les avocats de M. Agramunt indiquaient que leur client était prêt à coopérer par écrit aux travaux du Groupe.

Le 29 mars 2018, le Groupe d'enquête a répondu par e-mail et par courrier recommandé que, puisque M. Agramunt n'avait pas répondu aux diverses communications qui lui avaient été adressées et n'avait pas respecté les délais impartis, le Groupe n'était pas en mesure d'accepter cette proposition tardive de coopérer par écrit alors que son rapport, devant être rendu le 15 avril 2018, en était déjà à un stade avancé de préparation.

Dans une lettre datée du 4 avril 2018 et reçue le lendemain par le Groupe d'enquête, les avocats de M. Agramunt se sont fortement opposés à la décision du Groupe.

- M. Elkhan Suleymanov, membre de l'APCE (Azerbaïdjan, *Independent*)
- M. Muslum Mammadov, membre de l'APCE (Azerbaïdjan, *Independent*)

Le 29 septembre 2017 le Groupe d'enquête a convoqué M. Suleymanov et M. Mammadov pour qu'ils se présentent devant lui afin d'être auditionnés.

Le 5 octobre 2017, le Groupe d'enquête a reçu par courriel une lettre de Maître Marc Uyttendaele, avocat de M. Suleymanov et M. Mammadov, informant le Groupe que ses clients ne pouvaient se rendre à l'audition. Il contestait la base légale sur laquelle l'enquête avait été établie. Il faisait également valoir que ses clients ne pouvaient paraître devant le Groupe d'enquête tant que leurs droits de la défense ne seraient pas rigoureusement respectés, en d'autres termes ils devaient avoir accès aux documents du dossier traduits en français et avoir le droit à une représentation légale.

Par lettre du 9 octobre 2017, le Groupe d'enquête expliquait à Me. Uyttendaele la portée de son enquête et son mandat.⁴⁰¹ Il soulignait également qu'en vertu de la stricte confidentialité de ses travaux, comme prévu dans son mandat, il n'était pas possible de divulguer les déclarations des témoins ou autres preuves obtenues durant l'enquête. Cependant, il expliquait que les rapports des ONG qui avaient abouti à l'ouverture de l'enquête étaient publics et pouvaient donc être facilement consultés, une copie pouvant être fournie par le Groupe à tout moment. Le Groupe d'enquête avait également expliqué que M. Suleymanov et M. Mammadov seraient entendus en tant que personnes présentant un intérêt, qui pouvaient fournir des informations pertinentes pour les questions relevant du mandat du Groupe et qu'en principe, il n'y avait pas lieu qu'ils soient représentés. Cependant, s'ils le souhaitaient, le Groupe d'enquête les autoriserait à être représentés légalement à l'audition.

Le 11 décembre 2017, M. Uyttendaele a répondu par courriel, réitérant les arguments avancés dans ses échanges antérieurs et déclarant que si sa demande en vue de la protection des droits de la défense ne pouvait être satisfaite, il ne pouvait être en mesure de conseiller à ses clients de témoigner oralement devant le Groupe d'enquête.

Le 15 décembre 2017, le Groupe d'enquête a répondu par courrier, précisant à M. Uyttendaele qu'au vu de la nature du mandat du Groupe, la question des droits de la défense en tant que telle ne se posait pas. Le mandat du Groupe d'enquête et les rapports des ONG qui avaient abouti au déclenchement de l'enquête à l'APCE ont été fournis à M. Uyttendaele. Aucune réponse à ce courrier n'a été reçue.

- M. Luca Volontè, ancien membre de l'APCE (Italie, *Unione di Centro*)

⁴⁰¹ Voir ci-dessus les détails de l'explication envoyée à M. Agramunt concernant la portée des travaux et le mandat du Groupe d'enquête.

Le 29 septembre et le 12 octobre 2017, le Groupe d'enquête a convoqué M. Volontè pour qu'il se présente devant lui afin d'être auditionné.

Le 16 octobre 2017, M. Volontè a informé le Groupe d'enquête qu'il ne serait pas en mesure d'être auditionné par le Groupe, étant accusé dans une affaire pénale en Italie. Dans sa réponse, le Groupe d'enquête a rappelé la nature spécifique de son rôle et le fait qu'il n'avait de compétence juridictionnelle. Il a également invité M. Volontè à le tenir informé de l'évolution de son affaire et à soumettre, s'il le souhaitait, toute information par écrit. Dans sa réponse du 23 octobre 2017, M. Volontè a promis de contacter le Groupe d'enquête aussitôt que possible.

Le 15 février 2018, M. Volontè a informé le Groupe d'enquête de son acquittement, pour le chef d'accusation de blanchiment d'argent, devant le tribunal de première instance de Milan.

- M. Andreas Gross, ancien membre de l'APCE (Suisse, *Parti socialiste suisse*)

M. Gross a été convoqué le 12 septembre 2017 pour se présenter devant le Groupe d'enquête afin d'y être auditionné.

Le 13 septembre 2017, M. Gross a informé le Groupe d'enquête par courriel qu'il venait de prendre un nouveau poste aux Etats-Unis et qu'il ne pourrait se libérer pour témoigner devant le Groupe, même par téléconférence.

- M. Michael Hancock, ancien membre de l'APCE (Royaume-Uni, *Indépendant*)

Après plusieurs tentatives pour entrer en contact avec M. Hancock auprès de diverses instances et organes britanniques et du CdE, le 28 novembre 2017, M. Hancock a téléphoné au Secrétariat du Groupe d'enquête et l'a informé qu'en aucun cas il ne donnerait de témoignage oral au Groupe, alléguant des raisons de santé et soulignant qu'il avait quitté le CdE en 2014 et n'avait rien à dire au Groupe.

- M. Wolfgang Grossruck, ancien Président de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE (Autriche, *Parti populaire*)

Après avoir obtenu les coordonnées de M. Grossruck par l'intermédiaire de la Représentation permanente de l'Autriche auprès du CdE, le 1^{er} décembre 2017 et le 9 janvier 2018, M. Grossruck a été convoqué pour une audition devant le Groupe d'enquête.

Le 11 janvier 2018 le Groupe d'enquête a reçu un courriel du Parlement autrichien (Direction des Relations internationales, de l'UE et des services internationaux) l'informant au nom de M. Grossruck que ce dernier ne serait pas en mesure de témoigner devant le Groupe, M. Grossruck ayant pris sa retraite cinq ans auparavant et n'étant pas en bonne santé.

778. Les personnes dont les noms suivent, convoquées pour être auditionnées par le Groupe d'enquête, ont refusé de comparaître mais fait des déclarations écrites de leur propre chef ou en accord avec le Groupe d'enquête:

- M. Agustín Conde, ancien membre de l'APCE (Espagne, *Partido Popular*)

Ayant été convoqué pour être auditionné, le 28 novembre 2017, M. Conde a transmis une courte déclaration écrite sur ses activités à l'APCE. Il a refusé de comparaître en personne, indiquant qu'il n'avait rien à ajouter.

- M. Eduard Lintner, ancien membre de l'APCE (Allemagne, *CDU/CSU*)

En réponse à la convocation du Groupe d'enquête pour une audition, le 10 octobre 2017, M. Lintner a répondu par courriel, décrivant brièvement ses activités à

l'APCE. Il a décliné l'invitation à être auditionné par le Groupe d'enquête au motif que de nombreuses années s'étaient écoulées depuis son départ l'APCE et qu'il ne pouvait plus se rappeler les détails. Les 13 et 28 novembre 2017, le Groupe d'enquête a réitéré son souhait d'entendre M. Linter comme témoin. Aucune réponse n'a été reçue.

- Mme Karin Strenz, membre de l'APCE (Allemagne, *CDU/CSU*)

En réponse à la convocation du Groupe d'enquête pour une audition, le 12 octobre 2017, Mme Strenz a répondu par courriel qu'elle était en arrêt maladie et ne pouvait donc pas se rendre à la convocation du Groupe. Elle a souligné également qu'elle avait sollicité un conseil juridique concernant les allégations portées à son encontre par M. Frank Schwabe sur la question de ses liens avec l'Azerbaïdjan. Le 20 octobre 2017, Mme Strenz a informé le Groupe d'enquête qu'elle était encore en arrêt pour cause de maladie et a demandé s'il était possible de soumettre une déclaration écrite.

Par lettre du 24 octobre 2017, le Groupe d'enquête a demandé à Mme Strenz de répondre à une série de questions et lui a précisé que la suite des événements dépendrait des réponses reçues.

Le 6 novembre 2017, Mme Strenz a envoyé par courriel une déclaration écrite sur les questions posées par le Groupe d'enquête.

Après avoir examiné les informations reçues, le Groupe d'enquête a alors invité Mme Strenz, par une lettre du 28 novembre 2017, à donner son témoignage oral.

Le 13 décembre 2017, Mme Strenz a envoyé un courriel déclinant cette possibilité et demandant s'il était possible de soumettre les explications supplémentaires nécessaires par écrit.

Le 19 décembre 2017, le Groupe d'enquête a précisé à Mme Strenz qu'après avoir soigneusement examiné sa déclaration écrite, il maintenait sa position selon laquelle une audition avec témoignage oral restait nécessaire. Le Groupe d'enquête proposait également de prendre toutes les mesures nécessaires pour que Mme Strenz dispose des conditions exigées par sa situation médicale.

Le 12 janvier 2018, Mme Strenz a répondu par le biais de son avocate, Me Yvonne Kleinke, qu'elle était disposée à coopérer avec le Groupe d'enquête mais n'était pas en mesure de se déplacer pour être auditionnée par ce dernier. Elle demandait que les éventuelles questions supplémentaires lui soient transmises par écrit. Le 19 janvier 2018, le Groupe d'enquête a posé une série de questions spécifiques supplémentaires par écrit à Mme Strenz. Les réponses ont été reçues le 5 février 2018 par l'intermédiaire de son avocate.

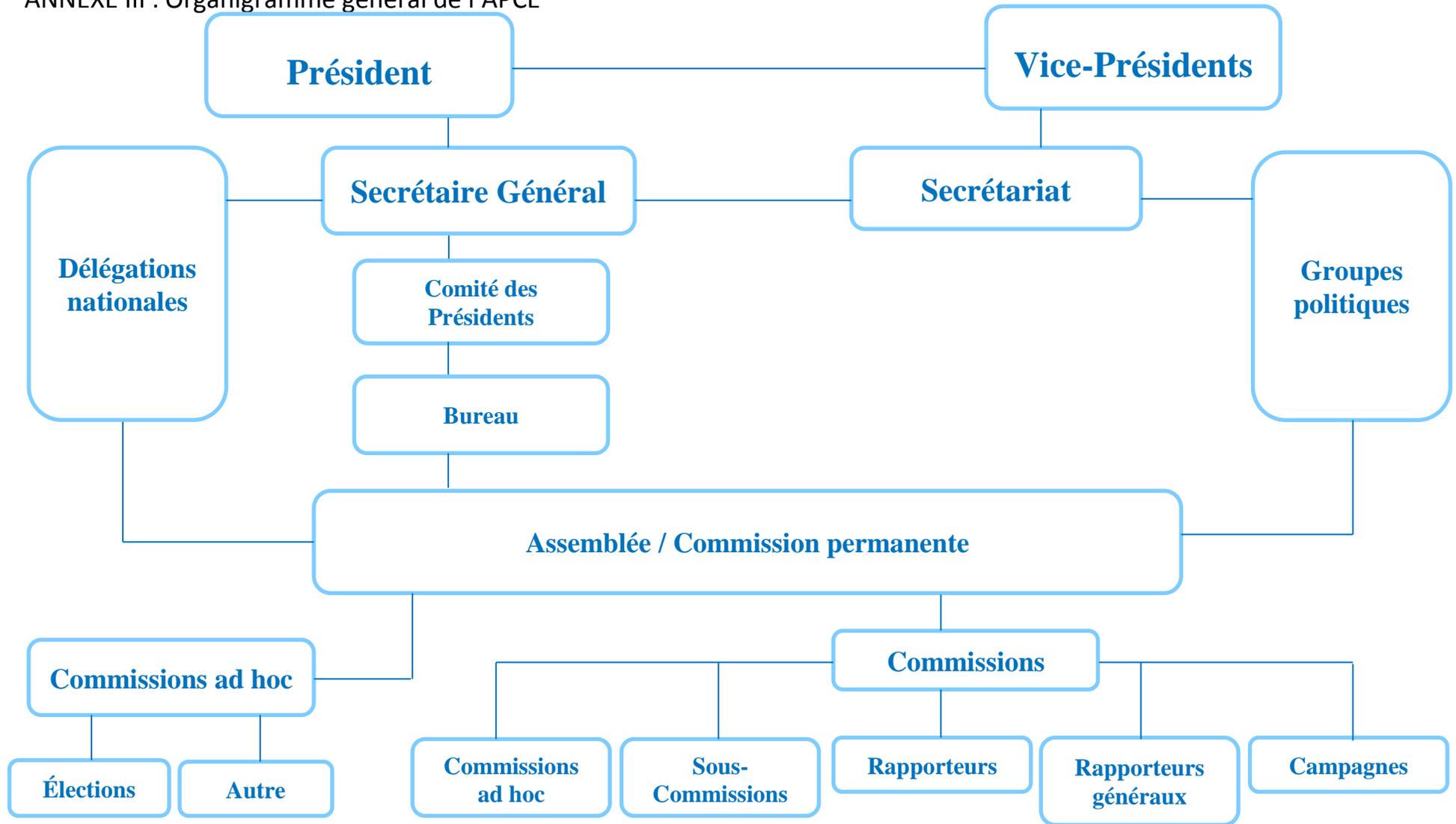
- Mme Karin S. Woldseth, ancien membre de l'APCE (Norvège, *Progress*)

En réponse à la convocation du Groupe d'enquête pour une audition, et avec l'accord du Groupe d'enquête, le 10 janvier 2018, Mme Woldseth a fourni une déclaration écrite sur sa participation aux activités concernant l'APCE. Elle n'a pas souhaité donner un témoignage oral devant le Groupe.

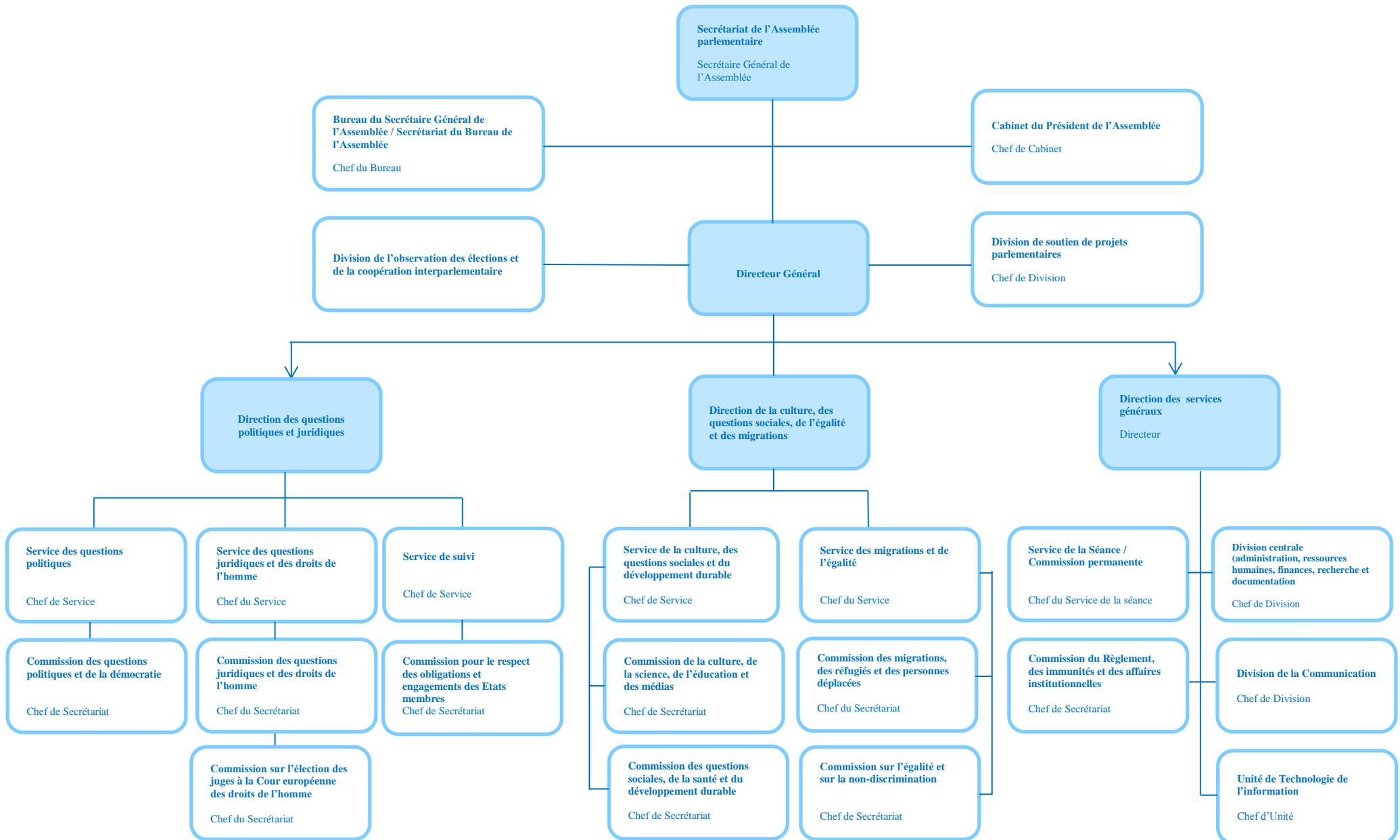
779. M. Cezar Florin Preda, membre de l'APCE (Roumanie, *Parti démocrate libéral*)

Bien que M. Preda ait été convoqué à de nombreuses reprises par courrier et par courrier recommandé, les 12 et 27 septembre, le 12 octobre, le 9 et 28 novembre 2017 et le 12 janvier 2018 en vue d'une audition, il n'a jamais répondu aux demandes du Groupe d'enquête.

ANNEXE III : Organigramme général de l'APCE



ANNEXE IV : Organigramme du Secrétariat de l'APCE



ANNEXE V : Activités de l'APCE concernant l'Azerbaïdjan

A. Commission de suivi

780. Les rapports et notes d'information sur l'Azerbaïdjan élaborés par la commission de suivi sont les suivants :

- Doc. 9545 rév. (18/09/2002) ; Respect des obligations et engagements de l'Azerbaïdjan ; rapport des co-rapporteurs M. Andreas Gross (Suisse) et M. Guillermo Martínez Casañ (Espagne) ; Rés. 1305 (2002) adoptée le 26/9/2002 ;
- AS/Mon(2003)26, 5 septembre 2003, confidentiel : Respect des obligations et engagements par l'Azerbaïdjan : Azerbaïdjan ; note d'information par les co-rapporteurs M. Andreas Gross (Suisse) et M. Guillermo Martínez Casañ (Espagne) ;
- Doc. 10030 (12/01/2004) ; Le fonctionnement des institutions démocratiques en Azerbaïdjan ; rapport des co-rapporteurs M. Andreas Gross (Suisse) et M. Guillermo Martínez Casañ (Espagne) ; Rés. 1358 (2004) adoptée le 27/1/2004 ;
- Doc. 10285 (20/09/2004) ; Mise en œuvre de la Résolution 1358 (2004) sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Azerbaïdjan ; rapport des co-rapporteurs M. Andreas Gross (Suisse) et M. Andres Herkel (Estonie) ; Rés. 1398 (2004) adoptée le 05/10/2004 ;
- AS/Mon(2005)03, 10 janvier 2005, confidentiel ; Respect des obligations et engagements par l'Azerbaïdjan ; note d'information sur une visite d'étude à Bakou et Lenkoran (16-18 décembre 2004) par les co-rapporteurs M. Andreas Gross (Suisse) et M. Andres Herkel (Estonie) ;
- AS/Mon(2005)11, 21 février 2005, confidentiel ; Respect des obligations et engagements par l'Azerbaïdjan ; note d'information sur une visite d'étude à Bakou (9-13 février 2005) par les co-rapporteurs M. Andreas Gross (Suisse) et M. Andres Herkel (Estonie) ;
- Doc. 10569 (03/06/2005) ; Fonctionnement des institutions démocratiques en Azerbaïdjan ; rapport des co-rapporteurs M. Andreas Gross (Suisse) et M. Andres Herkel (Estonie) ; Rés. 1456 (2005) adoptée le 22/06/2005 ;
- Doc. 10807 rév. (24/01/2006) ; Contestation des pouvoirs non encore ratifiés de la délégation parlementaire d'Azerbaïdjan pour des raisons substantielles ; rapport de M. Tony Lloyd (Royaume-Uni) ; Rés. 1480(2006) adoptée le 25/01/2006 ;
- AS/Mon(2006)20, 12 juin 2006, confidentiel ; Respect des obligations et engagements par l'Azerbaïdjan ; note d'information sur une visite d'étude à Bakou (25-28 mai 2006) par les co-rapporteurs M. Andreas Gross (Suisse) et M. Andres Herkel (Estonie) ;
- Doc. 10959 (12/06/2006) ; Mise en œuvre de la Résolution 1480 (2006) sur la contestation des pouvoirs de la délégation parlementaire d'Azerbaïdjan ; rapport des co-rapporteurs M. Andreas Gross (Suisse) et M. Andres Herkel (Estonie) ; Rés. 1505 (2006) adoptée le 26/06/2006 ;
- Doc. 11226 (30/03/2007) ; Respect des obligations et engagements par l'Azerbaïdjan ; rapport des co-rapporteurs M. Andres Herkel (Estonie) et M. Tony Lloyd (Royaume-Uni) ; Rés. 1545 (2007) adoptée le 16/04/2007 ;

- AS/Mon(2008)10rév, 18 mars 2008, déclassifié; Respect des obligations et engagements par l’Azerbaïdjan ; note d’information sur une visite d’étude à Bakou (4-7 février 2008) par les co-rapporteurs M. Andres Herkel (Estonie) et Mme Evguenia Jivkova (Bulgarie) ;
- Doc. 11627 (06/06/2008); Le fonctionnement des institutions démocratiques en Azerbaïdjan ; rapport des co-rapporteurs M. Andres Herkel (Estonie) et Mme Evguenia Jivkova (Bulgarie) ; Rés. 1614 (2008) adoptée le 24/06/2008 ;
- AS/Mon(2009)19, 9 juin 2009, déclassifié; Respect des obligations et engagements par l’Azerbaïdjan ; note d’information sur une visite d’étude à Bakou (8-10 avril 2009) par les co-rapporteurs M. Andres Herkel (Estonie) et Mme Evguenia Jivkova (Bulgarie) ;
- AS/Mon(2009)26rév, 23 juin 2009, déclassifié; Respect des obligations et engagements de l’Azerbaïdjan ; note d’information des co-rapporteurs sur les développements récents en Azerbaïdjan par les co-rapporteurs M. Andres Herkel (Estonie) et Mme Evguenia Jivkova (Bulgarie) ;
- Doc. 12270 (31/05/2010) ; Le fonctionnement des institutions démocratiques en Azerbaïdjan ; rapport des co-rapporteurs M. Andres Herkel (Estonie) et M. Joseph Debono Grech (Malte) ; Rés. 1750 (2010) adoptée le 24/06/2010 ;
- AS/Mon(2011)07rév, 12 avril 2011, déclassifié ; Respect des obligations et engagements de l’Azerbaïdjan ; note d’information sur une visite d’étude à Bakou (1-3 février 2011) par les co-rapporteurs M. Pedro Agramunt (Espagne) et M. Joseph Debono Grech (Malte) ;
- AS/Mon(2012)05rev, 25 avril 2012, déclassifié ; Respect des obligations et engagements par l’Azerbaïdjan ; note d’information sur une visite d’étude à Bakou (31 janvier - 2 février 2012) par les co-rapporteurs M. Pedro Agramunt (Espagne) et M. Joseph Debono Grech (Malte) ;
- Doc. 13084 (20/12/2012) ; Respect des obligations et engagements de l’Azerbaïdjan; rapport des co-rapporteurs M. Pedro Agramunt (Espagne) et M. Joseph Debono Grech (Malte) ; Rés. 1917 (2013) adoptée on 23/01/2013 ;
- AS/Mon(2014)17, 25 août 2014, déclassifié; Respect des obligations et engagements par l’Azerbaïdjan ; note d’information sur une visite d’étude à Bakou (19-21 mai 2014) par les co-rapporteurs M. Pedro Agramunt (Espagne) et M. Joseph Debono Grech (Malte) ;
- Doc. 13801 (05/06/2015) ; Le fonctionnement des institutions démocratiques en Azerbaïdjan ; rapport des co-rapporteurs M. Pedro Agramunt (Espagne) et M. Tadeusz Iwiński (Pologne) ; Rés. 2062 (2015) adoptée le 23/06/2015 ;
- AS/Mon(2016)08, 13 mai 2016, déclassifié; Respect des obligations et engagements de l’Azerbaïdjan ; note d’information sur une visite d’étude à Bakou (5-9 avril 2016) par les co-rapporteurs M. Stefan Schennach (Autriche) et M. Cezar Florin Preda (Roumanie) ;
- AS/Mon(2016)26, 12 septembre 2016, déclassifié; Respect des obligations et engagements de l’Azerbaïdjan; note d’information sur une visite d’étude à Bakou (15-17 juin 2016) par les co-rapporteurs M. Stefan Schennach (Autriche) et M. Cezar Florin Preda (Roumanie) ;
- AS/Mon (2017)06, 19 février 2017, déclassifié; Respect des obligations et engagements de l’Azerbaïdjan ; note d’information sur une visite d’étude à Bakou (12-14 janvier 2017) par les co-rapporteurs M. Stefan Schennach (Autriche) et M. Cezar Florin Preda (Roumanie) ;

- Doc. 14403 (25/09/2017); Le fonctionnement des institutions démocratiques en Azerbaïdjan ; rapport des co-rapporteurs M. Stefan Schennach (Autriche) et M. Cezar Florin Preda (Roumanie); Rés. 2184 (2017) adoptée le 11 octobre 2017.

B. Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

781. Les rapports de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme concernant l'Azerbaïdjan sont les suivants :

- Doc. 9310 (24/01/2002) et doc. 9826 (26/06/2003); Prisonniers politiques en Azerbaïdjan ; rapports du rapporteur M. Georges Clerfayt (Belgique) ; Rés. 1272 (2002), 24 Janvier 2002 ;
- Doc. 10026 ; Prisonniers politiques en Azerbaïdjan; rapport du rapporteur M. Malcolm Bruce (Royaume-Uni) ; Rés. 1359 (2004), 27 janvier 2004 ;
- Doc. 10564 ; Suivi de la Résolution 1359 (2004) sur les prisonniers politiques en Azerbaïdjan ; rapport du rapporteur M. Malcolm Bruce (Royaume-Uni) ; Rés. 1457 (2005) et Rec. 1711 (2005), 22 juin 2005 ;
- Doc. 13011 ; La définition de prisonnier politique ; rapport du rapporteur M. Christoph Strässer (Allemagne) ; Rés. 1900 (2012) adoptée le 3 octobre 2012 ;
- Doc. 13079 ; Le suivi de la question des prisonniers politiques en Azerbaïdjan; rapport du rapporteur M. Christoph Strässer (Allemagne); non adopté ;
- Doc. 14397 ; Présidence azerbaïdjanaise du Conseil de l'Europe: quelles sont les suites à donner en matière de respect des droits de l'homme ? rapport du rapporteur M. Alain Destexhe (Belgique) ; Rés. 2185 (2017) adoptée le 11 octobre 2017.

C. Commission des questions politiques et de la démocratie

782. Les rapports sur l'Azerbaïdjan élaborés par la Commission des questions politiques et de la démocratie, et ses rapporteurs respectifs, sont les suivants :

- Doc. 10364 ; Le conflit du Haut-Karabakh traité par la Conférence de Minsk de l'OSCE; rapport du rapporteur M. David Atkinson (Royaume-Uni) ; Rés. 1416 (2005) adoptée le 25 janvier 2005 ;
- Doc. 13930 ; L'escalade de la violence dans le Haut-Karabakh et les autres territoires occupés en Azerbaïdjan ; rapport du rapporteur M. Robert Walter (Royaume-Uni).

D. Commission des questions sociales, de la santé et du développement durable

783. La Commission des questions sociales, de la santé et du développement durable a examiné un rapport concernant l'Azerbaïdjan « Les habitants de régions frontalières de l'Azerbaïdjan sont délibérément privés d'eau » (Doc. 13931) préparé par la rapporteure Mme Milica Marković (Bosnie-Herzégovine) ; Rés. 2085 (2016) adoptée le 26 janvier 2016.

E. Missions d'observation des élections de l'APCE en Azerbaïdjan

784. La liste des missions d'observation des élections de l'APCE en Azerbaïdjan est la suivante :

- Élection présidentielle, 15 octobre 2003 ; Chef de la délégation M. Daniel Goulet (France) ;
- Élections législatives, 6 novembre 2005 ; Chef de la délégation M. Leo Platvoet (Pays-Bas) ;
- Répétition des élections législatives, 13 mai 2006; Chef de la délégation M. Leo Platvoet (Pays-Bas) ;
- Élection présidentielle, 15 octobre 2008; Chef de la délégation M. Andres Herkel (Estonie) ;
- Présence pendant le référendum sur la Constitution, 18 mars 2009; Chef de la délégation M. Paul Wille (Belgique) ;
- Élections législatives, 7 novembre 2010; Chef de la délégation M. Tadeusz Iwiński (Pologne) ;
- Élection présidentielle, 9 octobre 2013; Chef de la délégation M. Robert Walter (Royaume-Uni) ;
- Élections législatives, 1er novembre 2015; Chef de la délégation M. Jordi Xuclà (Espagne);
- Présence lors de la répétition des élections législatives dans la circonscription n° 90 en Azerbaïdjan, 18 juin 2016; délégation: M. Alain Destexhe, M. Cezar Florin Preda, et M. Stefan Schennach ;
- Référendum constitutionnel, 26 septembre 2016; Chef de la délégation M. Aleksandar Nikoloski (« l'ex-République yougoslave de Macédoine »).

ANNEXE VI : Les normes juridiques applicables

A. Cour européenne des droits de l'homme

1. Le fonctionnement de démocraties politiques effectives

785. Dans l'affaire *Parti communiste unifié de Turquie et Autres c. Turquie* (30 janvier 1998, § 45, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I), concernant l'importance d'une « démocratie politique effective », la Cour a tenu le raisonnement suivant (références omises) :

« La démocratie représente sans nul doute un élément fondamental de l'ordre public européen ... Ceci ressort d'abord du préambule à la Convention, qui établit un lien très clair entre la Convention et la démocratie en déclarant que la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales reposent sur un régime politique véritablement démocratique d'une part, et sur une conception commune et un commun respect des droits de l'homme d'autre part Le même préambule énonce ensuite que les Etats européens ont en commun un patrimoine d'idéal et de traditions politiques, de respect de la liberté et de prééminence du droit. La Cour a vu dans ce patrimoine commun les valeurs sous-jacentes à la Convention ... ; à plusieurs reprises, elle a rappelé que celle-ci était destinée à sauvegarder et promouvoir les idéaux et valeurs d'une société démocratique...

En outre, les articles 8, 9, 10 et 11 de la Convention requièrent d'apprécier les ingérences dans l'exercice des droits qu'ils consacrent à l'aune de ce qui est « nécessaire dans une société démocratique ». La seule forme de nécessité capable de justifier une ingérence dans l'un de ces droits est donc celle qui peut se réclamer de la « société démocratique ». La démocratie apparaît ainsi comme l'unique modèle politique envisagé par la Convention et, partant, le seul qui soit compatible avec elle.

De son côté, la Cour a reconnu un certain nombre de dispositions de la Convention comme caractéristiques de la société démocratique. Ainsi a-t-elle estimé, dans son premier arrêt déjà, que dans toute « société démocratique au sens du préambule et des autres dispositions de la Convention », la procédure devant un organe judiciaire devait avoir un caractère contradictoire et public et que ce principe fondamental se trouvait consacré par l'article 6 de la Convention ... Dans un domaine plus proche de celui dont il s'agit en l'espèce, la Cour a maintes fois rappelé, par exemple, que la liberté d'expression constituait l'un des fondements essentiels d'une société démocratique, l'une des conditions primordiales de son progrès et de l'épanouissement de chacun ..., tandis [qu'elle a également] relevé l'importance capitale de l'article 3 du Protocole n° 1, cette disposition consacrant un principe caractéristique d'un régime politique véritablement démocratique »

786. La Cour a également souligné que le pluralisme, la tolérance et l'ouverture d'esprit sont les signes distinctifs d'une « société démocratique » auxquels elle attache une importance particulière. Elle a rappelé en particulier que, bien que les intérêts individuels doivent en certaines circonstances passer après ceux du groupe, la démocratie ne signifie pas simplement que le point de vue de la majorité doive prévaloir à tous coups : il convient de trouver un équilibre garantissant le traitement équitable et approprié des minorités en évitant tout abus de position dominante. Dans ce contexte, les partis politiques jouent un rôle essentiel, que la Cour explique de la manière suivante (voir *Gorzelik et Autres c. Pologne* [GC], n° 44158/98, §§ 90-92, ECHR 2004-I) :

« 92. Si, dans le contexte de l'article 11, la Cour a souvent mentionné le rôle essentiel joué par les partis politiques pour le maintien du pluralisme et de la démocratie, les associations créées à d'autres

fins, notamment la protection du patrimoine culturel ou spirituel, la poursuite de divers buts sociaux ou économiques, la proclamation et l'enseignement d'une religion, la recherche d'une identité ethnique ou l'affirmation d'une conscience minoritaire, sont également importantes pour le bon fonctionnement de la démocratie. En effet, le pluralisme repose aussi sur la reconnaissance et le respect véritables de la diversité et de la dynamique des traditions culturelles, des identités ethniques et culturelles, des convictions religieuses, et des idées et concepts artistiques, littéraires et socio-économiques. Une interaction harmonieuse entre personnes et groupes ayant des identités différentes est essentielle à la cohésion sociale. Il est tout naturel, lorsqu'une société civile fonctionne correctement, que les citoyens participent dans une large mesure au processus démocratique par le biais d'associations au sein desquelles ils peuvent se rassembler avec d'autres et poursuivre de concert des buts communs. »

787. La Cour a cependant averti que la possibilité ne peut être exclue qu'un parti politique, en faisant valoir les droits consacrés par l'article 11 et aussi par les articles 9 et 10 de la Convention, s'efforce d'en tirer le droit de conduire ce qui dans la pratique s'apparente à des activités visant à détruire les droits ou libertés consacrés par la Convention et par là-même amener la destruction de la démocratie. Selon la jurisprudence de la Cour, étant donné le lien très clair entre la Convention et la démocratie, nul ne doit être autorisé à s'appuyer sur les dispositions de la Convention pour affaiblir ou détruire les idéaux et les valeurs d'une société démocratique. Le pluralisme et la démocratie reposent sur un compromis qui exige diverses concessions par des individus ou groupes d'individus, qui doivent parfois accepter de limiter certaines des libertés dont ils jouissent pour garantir une plus grande stabilité du pays dans son ensemble (voir *Refah Partisi (the Welfare Party) et Autres c. Turquie* [GC], n° 41340/98 et 3 Autres, § 99, ECHR 2003-II).

788. A cet égard, la Cour a mis un accent particulier sur le fonctionnement des ONG dans une société démocratique. Dans un de ses arrêts récents, elle a tenu le raisonnement suivant (voir *Medžlis Islamske Zajednice Brčko et Autres c. Bosnie- Herzégovine* [GC], nos. 17224/11, §§ 86-87, 27 juin 2017, références omises):

« 86. ...D'ailleurs, la Cour a admis que, lorsqu'une ONG appelle l'attention de l'opinion sur des sujets d'intérêt public, elle exerce un rôle de chien de garde public semblable par son importance à celui de la presse ... et elle peut donc être qualifiée de « chien de garde » social, fonction qui justifie qu'elle bénéficie en vertu de la Convention d'une protection similaire à celle accordée à la presse ... La Cour a reconnu l'apport important de la société civile au débat sur les affaires publiques Il est également à noter que les Principes fondamentaux sur le statut des organisations non gouvernementales en Europe cités au paragraphe 45 ci-dessus soulignent la contribution importante des ONG « au développement, à la réalisation et au maintien des sociétés démocratiques » et la nécessité que les ONG soient « encouragées à participer aux mécanismes (...) de dialogue, de consultation et d'échange » par ces sociétés.

87. ... Dans le domaine de la liberté de la presse, la Cour a dit que « [e]n raison des « devoirs et responsabilités » inhérents à l'exercice de la liberté d'expression, la garantie que l'article 10 offre aux journalistes en ce qui concerne les comptes rendus sur des questions d'intérêt général est subordonnée à la condition que les intéressés agissent de bonne foi de manière à fournir des informations exactes et dignes de crédit dans le respect de la déontologie journalistique » ... Récemment, ..., la Cour a affirmé que les mêmes considérations devaient s'appliquer à une ONG jouant un rôle de chien de garde social Un point de vue similaire transparaît dans le Code de déontologie et de conduite à l'intention des ONG cité au paragraphe 46 ci-dessus, selon lequel « [n]ulle ONG ne doit porter atteinte aux droits fondamentaux de quiconque », « [u]ne ONG doit communiquer des informations exactes (...) [concernant] toute personne » et « [l]es informations [qu'une ONG] choisit de diffuser auprès (...) des autorités (...) doivent être exactes et présentées dans le contexte approprié. »

789. Pour ce qui est des activités de lobbying, la Cour a souligné ce qui suit (voir *Koretskyy et Autres c. Ukraine*, n° 40269/02, § 36, 3 avril 2008, références omises) :

« La capacité de former une personne morale afin d’agir collectivement dans un domaine d’intérêt mutuel est l’un des aspects les plus importants du droit à la liberté d’association, aspect sans lequel ce même droit serait privé de sens. La manière dont la législation nationale consacre cette liberté et son application concrète par les autorités révèle l’état de la démocratie dans le pays concerné. Il va sans dire que les États ont le droit de s’assurer que le but et les activités d’une association sont conformes aux dispositions édictées dans la législation, mais ils doivent le faire d’une manière qui soit compatible avec leurs obligations au titre de la Convention et qui puisse faire l’objet d’un examen par les institutions de la Convention »

790. La Cour a également souligné que les restrictions aux activités de lobbying doivent respecter le principe de la « nécessité » tel que garanti à l’article 11 de la Convention (*ibidem*, § 52). Cependant, tout agent public confronté à des activités de lobbying inappropriées, en particulier si elles sont par nature des faits de corruption, se doit de les signaler à l’autorité pertinente (voir *Matanović c. Croatie*, n° 2742/12, § 143, 4 avril 2017).

791. De plus, dans sa jurisprudence, la Cour a approfondi les notions de liberté d’expression politique et de débat parlementaire. Elle a jugé que la Convention établit un lien étroit entre une démocratie politique effective et le fonctionnement efficace du Parlement, faisant de ce dernier point une valeur d’une importance essentielle pour une société démocratique (voir *Karácsony et Autres c. Hongrie* [GC], n° 42461/13 et 44357/13, §§ 137 et 141, CEDH 2016 (extraits)). En lien avec la liberté d’expression politique, la Cour a souligné ce qui suit (références omises) :

« Dans sa jurisprudence, la Cour a constamment souligné l’importance de la liberté d’expression des parlementaires, vecteurs par excellence du discours politique(....) [E]lle a dit : « [p]récieuse pour chacun, la liberté d’expression l’est tout particulièrement pour un élu du peuple ; il représente ses électeurs, signale leurs préoccupations et défend leurs intérêts. Partant, des ingérences dans la liberté d’expression d’un parlementaire de l’opposition (...) commandent à la Cour de se livrer à un contrôle des plus stricts » (...) Ces principes ont été confirmés dans un certain nombre d’affaires relatives à la liberté d’expression de membres de parlements nationaux ou régionaux (...) ainsi que dans une série d’affaires portant sur des restrictions au droit d’accès à un tribunal par l’effet de l’immunité parlementaire ... »

792. Dans le même contexte, la Cour a insisté sur la nécessité de respecter l’autonomie du Parlement concernant l’adoption des règles de son fonctionnement interne. Plus spécifiquement, elle a souligné que lorsque le but sous-jacent des règles disciplinaires applicables dans un Parlement consiste exclusivement à garantir l’efficacité du Parlement, et donc du processus démocratique, la marge d’appréciation à accorder dans ce domaine devrait être large, à condition qu’elle soit exercée dans le respect des notions de « démocratie politique effective » et de « la primauté du droit » auxquels se réfère le Préambule de la Convention (*ibidem*, §§ 142, 146-147).

793. A cet égard, il convient également de noter que la Cour a reconnu qu’une personnalité politique, dans sa qualité de personne publique, doit se montrer extrêmement tolérante à l’égard de la critique. La Cour a, en particulier, souligné (voir *Oberschlick c. Autriche (n° 2)*, 1 juillet 1997, § 29, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-IV, références omises):

« Quant aux limites de la critique admissible, elles sont plus larges à l’égard d’un homme politique, agissant en sa qualité de personnage public, que d’un simple particulier. L’homme politique s’expose inévitablement et consciemment à un contrôle attentif de ses faits et gestes, tant par les journalistes que par la masse des citoyens, et doit montrer une plus grande tolérance, surtout lorsqu’il se livre

lui-même à des déclarations publiques pouvant prêter à critique. Il a certes droit à voir protéger sa réputation, même en dehors du cadre de sa vie privée, mais les impératifs de cette protection doivent être mis en balance avec les intérêts de la libre discussion des questions politiques, les exceptions à la liberté d'expression appelant une interprétation étroite ... »

794. Enfin, dans le contexte du fonctionnement d'une démocratie effective et véritable régie par la primauté du droit, la Cour a insisté spécialement sur le droit à des élections libres garanti par l'article 3 du Protocole n° 1 (voir *Karácsony et Autres*, cité ci-dessus, § 141). Concernant des allégations d'irrégularités dans le processus électoral, la Cour a souligné ce qui suit (voir *Davydov et Autres c. Russie*, n° 75947/11, § 274-276, CEDH 2017 (extraits), références omises):

« 274. La Cour a établi que l'existence d'un système national pour l'examen effectif de plaintes et réclamations individuelles dans des questions concernant les droits électoraux est l'une des garanties essentielles d'élections libres et équitables ...

275. La Cour a également rappelé qu'il est important que les autorités chargées de l'administration des élections fonctionnent de manière transparente et préservent leur impartialité et leur indépendance à l'égard de toute manipulation politique ... et que leurs décisions soient suffisant bien étayées ...

...

277. A cet égard, la Cour estime que, dans des affaires où il est allégué que les violations des dispositions de droit interne sont telles qu'elles ont porté gravement atteinte à la légitimité de l'élection tout entière, l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention exige d'évaluer si une telle violation a eu lieu et si elle a eu pour conséquence que les élections n'ont pas été libres et équitables. Ce faisant, la Cour peut se demander si une telle évaluation à cet égard a déjà été menée par les tribunaux nationaux; en de tels cas, la Cour peut examiner si la conclusion des tribunaux nationaux était arbitraire ... »⁴⁰².

2. Immunité parlementaire

795. Concernant l'immunité parlementaire, dans l'affaire *Kart c. Turquie* ([GC], n° 8917/05, §§ 80-83, CEDH 2009 (extraits)), la Cour a jugé comme suit (références omises):

« 80. Par ailleurs, la Cour a déjà affirmé que lorsqu'un Etat reconnaît une immunité aux membres de son Parlement, la protection des droits fondamentaux peut s'en trouver affectée ... On ne peut, pour autant, de façon générale, considérer l'immunité parlementaire comme une restriction disproportionnée au droit d'accès à un tribunal tel que le consacre l'article 6 § 1. De même que ce droit est inhérent à la garantie d'un procès équitable assurée par cet article, de même certaines restrictions doivent être considérées comme lui étant inhérentes; on en trouve un exemple dans les limitations généralement admises par les Etats contractants comme relevant de la doctrine de l'immunité parlementaire ...

81. A cet égard, la Cour a déjà reconnu que le fait pour les Etats d'accorder généralement une immunité plus au moins étendue aux parlementaires constitue une pratique de longue date, qui vise les buts légitimes que sont la protection de la liberté d'expression au Parlement et le maintien de la séparation des pouvoirs législatif et judiciaire Les différentes formes que peut revêtir l'immunité parlementaire peuvent en effet servir la protection d'une démocratie politique effective, pierre angulaire du système de la Convention, dans la mesure notamment où elles tendent à protéger l'autonomie législative et l'opposition parlementaire.

82. La Cour note en outre que l'aménagement des immunités parlementaires relève du champ du droit parlementaire, pour lequel une large marge d'appréciation est laissée aux Etats membres. Dès

⁴⁰² Traduction par le secrétariat du Groupe d'enquête.

lors, la création d'exceptions à l'immunité parlementaire, dont l'application serait fonction des faits particuliers de chaque cause, aurait pour effet de saper considérablement les buts poursuivis ...

83. Cela étant, du point de vue de sa compatibilité avec la Convention, plus une immunité est large, plus les raisons qui la justifient doivent être impérieuses ... L'absence d'un lien évident avec une activité parlementaire appelle en effet une interprétation étroite de la notion de proportionnalité entre le but visé et les moyens employés. Il en est particulièrement ainsi lorsque les restrictions au droit d'accès découlent d'une délibération d'un organe politique A cet égard, dès lors qu'est en cause une querelle entre particuliers, on ne saurait justifier un déni d'accès à la justice par le seul motif que la querelle pourrait être d'une nature politique ou liée à une activité politique ... »

796. De plus, dans l'affaire *Karácsony et Autres* (citée ci-dessus, § 138), la Cour a tenu le raisonnement suivant (références omises) :

« Les garanties offertes par l'immunité parlementaire en ses deux aspects (irresponsabilité et inviolabilité) visent à assurer l'indépendance du parlement dans l'accomplissement de sa mission. L'invocabilité contribue à permettre cette pleine indépendance en prévenant toute éventualité de poursuites pénales obéissant à des mobiles politiques (*fumus persecutionis*) et en protégeant ainsi l'opposition des pressions ou abus de la majorité ... La protection accordée à la liberté d'expression au parlement vise à protéger les intérêts de ce dernier de manière générale et il ne faut pas penser qu'elle bénéficie à ses seuls membres individuellement ... »

797. Pour ce qui est de l'opportunité de respecter l'immunité parlementaire dans des affaires de corruption, la Cour a jugé que, lorsqu'ils poursuivent des faits de corruption, « les États sont encouragés à limiter l'immunité au degré nécessaire dans une société démocratique. » Elle a également souligné que les États sont tenus de mettre en place les mesures appropriées pour éviter que des personnes soient protégées des poursuites, en particulier en leur permettant de se porter systématiquement candidats à des élections et de leur donner ainsi une immunité de poursuite au moins pour un certain temps (voir *Uspaskich c. Lituanie*, n° 14737/08, §§ 98-99, 20 décembre 2016).

3. Lutte contre la corruption

798. Dans sa jurisprudence, la Cour a souligné la nécessité que les autorités de poursuite prennent des mesures effectives pour la suppression et la poursuite de la corruption, étant donné l'importance de contrer l'effet corrosif de la corruption sur l'État de droit dans une société démocratique (voir *Matanović*, cité ci-dessus, § 144).

799. De plus, la Cour a jugé que les autorités publiques nationales ont une grande latitude s'agissant de combattre la corruption dans le service public, en particulier pour ce qui est des mesures visant à la confiscation des produits du crime (voir *Gogitidze et Autres c. Géorgie*, n° 36862/05, § 114, 12 mai 2015).

800. De même, dans le contexte de la lutte contre la corruption, dans l'affaire *Wypych c. Pologne* (déc.), n° 2428/05, 25 octobre 2005), la Cour a jugé que les règles applicables concernant la publication des détails de la situation financière et du portefeuille du patrimoine d'un homme politique et de son épouse poursuivaient le but légitime de « prévention du crime », à savoir le crime de corruption, tel que prévu par l'article 8 de la Convention. Elle a également estimé que ces règles étaient « nécessaires dans une société démocratique au sens de l'article 8 de la Convention. A cet égard, la Cour souligné que lorsqu'on décide de briguer une fonction publique, on sait que l'on s'engage en connaissance de cause ou de manière intentionnelle dans des activités qui sont ou peuvent être enregistrées ou commentées en public. En conséquence, il est possible que l'on ait des

exigences raisonnables en matière de protection de sa vie privée, mais ce n'est pas nécessairement un facteur concluant. La Cour a également jugé :

« Il est dans la nature du processus politique démocratique que l'électorat soit légitimement intéressé par la conduite des conseillers locaux dans l'exercice de leur mandat public. Il est tout à fait légitime que le public s'intéresse à la question de la situation financière des personnes occupant de telles fonctions et s'en préoccupe. Il est inévitable que les personnalités politiques locales soient soumises à de nombreuses formes de pressions ou de lobbying par divers groupes d'intérêt. Ainsi, les questions posées dans la présente affaire concernent les principes qui devraient régir la conduite de ces personnalités politiques et la manière dont le public peut contrôler le processus politique local. La Cour estime que ce sont là des questions importantes qui peuvent donner lieu à un débat public approfondi... »

4. Lanceurs d'alerte

801. Dans l'affaire *Guja c. République de Moldova* ([GC], n° 14277/04, §§ 69-96, CEDH 2008), la Cour a examiné de manière approfondie le droit à la liberté d'expression sur le lieu de travail. En particulier, en évaluant si les restrictions et limitations pertinentes étaient « nécessaires dans une société démocratique » au sens de l'article 10 de la Convention, la Cour a jugé que les considérations suivantes devraient être prises en compte :

- le motif sous-tendant les actions de l'employé ;
- l'authenticité des informations divulguées ;
- la disponibilité d'autres moyens efficaces, mais plus discrets, de remédier à l'abus que l'employé avait l'intention de dénoncer ;
- les dommages encourus par l'employeur ;
- l'intérêt du public pour les informations divulguées.

B. GRECO

1. Convention pénale sur la corruption

802. Les parties pertinentes de la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) du 27 janvier 1999⁴⁰³ prévoient :

« Préambule

...

Soulignant que la corruption constitue une menace pour la prééminence du droit, la démocratie et les droits de l'homme, sape les principes de bonne administration, d'équité et de justice sociale, fausse la concurrence, entrave le développement économique et met en danger la stabilité des institutions démocratiques et les fondements moraux de la société;

...

Chapitre II – Mesures à prendre au niveau national

Article 2 – Corruption active d'agents publics nationaux

Chaque Partie adopte les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour ériger en infraction pénale, conformément à son droit interne, lorsque l'acte a été commis intentionnellement, le

⁴⁰³ Peut être consulté à l'adresse <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007f3f5> (anglais uniquement) (dernière consultation le 15 février 2018). Voir également le Protocole additionnel (consultable sur le site <https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/191>, dernière consultation le 15 février 2018).

fait de proposer, d'offrir ou de donner, directement ou indirectement, tout avantage indu à l'un de ses agents publics, pour lui-même ou pour quelqu'un d'autre, afin qu'il accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions.

Article 3 – Corruption passive d'agents publics nationaux

Chaque Partie adopte les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour ériger en infraction pénale, conformément à son droit interne, lorsque l'acte a été commis intentionnellement, le fait pour un de ses agents publics de solliciter ou de recevoir, directement ou indirectement, tout avantage indu pour lui-même ou quelqu'un d'autre ou d'en accepter l'offre ou la promesse afin d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions.

Article 4 – Corruption de membres d'assemblées publiques nationales

Chaque Partie adopte les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour ériger en infraction pénale, conformément à son droit interne, les actes visés aux articles 2 et 3 lorsqu'ils impliquent toute personne membre d'une quelconque assemblée publique nationale exerçant des pouvoirs législatifs ou administratifs.

...

Article 9 – Corruption de fonctionnaires internationaux

Chaque Partie adopte les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour ériger en infraction pénale, conformément à son droit interne, les actes mentionnés aux articles 2 et 3 lorsqu'ils impliquent toute personne qui a la qualité de fonctionnaire ou d'agent contractuel, au sens du statut des agents, de toute organisation publique internationale ou supranationale dont la Partie est membre, ainsi que toute personne, qu'elle soit détachée ou non auprès d'une telle organisation, qui exerce des fonctions correspondant à celles desdits fonctionnaires ou agents.

Article 10 – Corruption de membres d'assemblées parlementaires internationales

Chaque Partie adopte les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour ériger en infraction pénale, conformément à son droit interne, les actes visés à l'article 4 lorsqu'ils impliquent toute personne membre d'une assemblée parlementaire d'une organisation internationale ou supranationale dont la Partie est membre.

...

Article 12 – Trafic d'influence

Chaque Partie adopte les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour ériger en infraction pénale, conformément à son droit interne, lorsque l'acte a été commis intentionnellement, le fait de proposer, d'offrir ou de donner, directement ou indirectement, tout avantage indu à titre de rémunération à quiconque affirme ou confirme être capable d'exercer une influence sur la prise de décision de toute personne visée aux articles 2, 4 à 6 et 9 à 11, que l'avantage indu soit pour lui-même ou pour quelqu'un d'autre, ainsi que le fait de solliciter, de recevoir ou d'en accepter l'offre ou la promesse à titre de rémunération pour ladite influence, que l'influence soit ou non exercée ou que l'influence supposée produise ou non le résultat recherché. »

2. Convention civile sur la corruption

803. Les parties pertinentes de la Convention civile sur la corruption (STE n° 174) du 4 novembre 1999⁴⁰⁴ prévoient :

« Article 2 – Définition de la corruption

Aux fins de la présente Convention, on entend par «corruption» le fait de solliciter, d'offrir, de donner ou d'accepter, directement ou indirectement, une commission illicite, ou un autre avantage indu ou la promesse d'un tel avantage indu qui affecte l'exercice normal d'une fonction ou le

⁴⁰⁴ Peut être consulté à l'adresse <https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174> (dernière consultation le 15 février 2018).

comportement requis du bénéficiaire de la commission illicite, ou de l'avantage indu ou de la promesse d'un tel avantage indu.

...

Article 5 – Responsabilité de l'Etat

Chaque Partie prévoit dans son droit interne des procédures appropriées permettant aux personnes qui ont subi un dommage résultant d'un acte de corruption commis par un de ses agents publics dans l'exercice de ses fonctions de demander à être indemnisées par l'Etat ou, dans le cas où la Partie n'est pas un Etat, par les autorités compétentes de cette Partie.

...

Article 9 – Protection des employés

Chaque Partie prévoit dans son droit interne une protection adéquate contre toute sanction injustifiée à l'égard des employés qui, de bonne foi et sur la base de soupçons raisonnables, dénoncent des faits de corruption aux personnes ou autorités responsables. »

3. Autres normes pertinentes du GRECO

(a) Prévention de la corruption chez les parlementaires

804. Le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO a examiné la prévention de la corruption entre autres chez les parlementaires⁴⁰⁵. Dans ses travaux, le GRECO a souligné que l'identification et le traitement des conflits d'intérêt étaient au cœur de son examen de la prévention de la corruption chez les parlementaires. A cet égard, le GRECO a recommandé d'étendre l'obligation de déclaration des intérêts financiers et extérieurs des parlementaires, d'établir ou de renforcer la gamme d'activités qui pourraient être considérées comme entrant en conflit avec les processus décisionnels des parlementaires, et d'insister sur l'importance que revêt l'obligation des parlementaires de s'autoréguler, en particulier par des déclarations *ad hoc*. Les mesures préventives clés dans ce contexte – l'interdiction de certaines activités (mesures répressives) ou l'obligation d'une grande visibilité dans le processus décisionnel (transparence) – s'attaquent au conflit d'intérêt avant qu'il ne sape la légitimité des décisions des parlementaires ou ne permette qu'une corruption plus grave ne s'enracine.

805. Le GRECO a en outre insisté sur la collecte d'informations concernant les actifs financiers, revenus et dettes des parlementaires au début de leur mandat. Ces informations devraient en général être rendues publiques. A cet égard, les recommandations spécifiques suivantes ont été faites : étendre la portée des informations divulguées aux avantages tels que les cadeaux, voyages et fonctions de direction non rémunérées (intérêts non financiers) ; inclure tous les actifs, revenus et dettes au-delà d'un certain seuil, voire abaisser le seuil pour recueillir plus d'informations pertinentes ; et augmenter le niveau de détail requis (y compris pour les informations quantitatives) concernant des actifs significatifs, notamment les participations au capital de sociétés, ainsi que les dettes des parlementaires. Le GRECO a également recommandé d'étendre l'obligation de déclaration aux conjoints et membres de la famille proches des parlementaires, dans le respect de la

⁴⁰⁵ Voir en outre le 17^e Rapport général d'activités (2016) du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) : tendances, défis et bonnes pratiques en matière de lutte contre la corruption en Europe & aux États-Unis d'Amérique, Strasbourg, 20-24 mars 2017 <https://rm.coe.int/dix-septieme-rapport-general-d-activites-2016-du-groupe-d-etats-contre/168071c887> (dernière consultation le 15 février 2018). Voir également la publication du GRECO sur les conclusions et tendances à la suite de son Quatrième Rapport d'Évaluation « prévention de la corruption chez les parlementaires, les juges et les procureurs », Strasbourg, octobre 2017 <https://rm.coe.int/quatrieme-cycle-d-evaluation-prevention-de-la-corruption-des-parlement/168078f073> (dernière consultation le 15 février 2018).

vie privée. De plus, pour que la transparence soit effective, le GRECO a recommandé que la publication des informations se fasse de manière opportune, que les informations soient actualisées et facilement accessibles au public.

806. Le GRECO a recommandé l'élaboration, la clarification et l'adoption de règles relatives à l'acceptation de cadeaux et autres avantages tels que les avantages en nature, voyages ou hospitalité, ou de traiter ces questions dans des codes de conduite pour les parlementaires. Les règles sur ces points devraient être claires et des orientations fournies pour les cas où les avantages ne sont pas directement liés aux travaux parlementaires. De plus, les seuils de déclenchement de l'application de ces règles ne devraient pas être trop élevés car cela pourrait entraîner la non-déclaration de toute une série d'avantages qui créent des conflits d'intérêts ou aboutir à circonvenir d'autres normes relatives à l'intégrité. Le GRECO a également recommandé que tous les parlementaires connaissent les règles applicables en matière d'acceptation de cadeaux et autres avantages ; soient conseillés en permanence sur la manière d'appliquer ces règles concrètement ; comprennent quelles sanctions ou mesures correctives peuvent être prises en cas de manquements à ces règles et assument collégialement la responsabilité, en tant qu'institution, de veiller à ce que ces mesures et sanctions soient appliquées s'il y a lieu.

807. L'intérêt du GRECO s'est également porté sur la prévention, la détection et la pénalisation des conflits d'intérêts chez les parlementaires. Le GRECO a adhéré à la définition des « conflits d'intérêts » comme étant une situation dans laquelle l'agent public a un intérêt privé de nature à influencer, ou sembler influencer, sa capacité à s'acquitter de manière impartiale et objective des devoirs de sa fonction officielle. A cet égard, le GRECO a souligné que les intérêts personnels des parlementaires peuvent entrer en « conflit » avec l'intérêt public lors de l'adoption de lois et de l'examen de la politique de l'exécutif. Le GRECO s'est dit préoccupé par la situation dans les pays qui n'ont pas de définition écrite des conflits d'intérêt ou de règles pour déclarer des conflits potentiels, ou lorsque le système est basé sur l'abstention volontaire (lors des votes, par exemple) et le contrôle par le public et les électeurs. Dans d'autres cas, le GRECO a relevé que les dispositions et réglementations sur cette question nécessitaient d'être plus élaborées avec une définition claire et écrite des conflits d'intérêt, des lignes directrices détaillées, des exemples pratiques et des obligations spécifiques de déclaration *ad hoc*.

808. Dans ses travaux, le GRECO a émis un certain nombre de recommandations en vue de l'élaboration de lignes directrices pour les parlementaires concernant leur interaction avec des lobbyistes et autres tiers. Le GRECO a en particulier souligné la nécessité de traiter dans des Codes de conduite et autres orientations le sujet de la conduite en lien avec quiconque souhaite influencer sur les activités législatives.

809. Le GRECO a recommandé des règles claires, strictes et bien comprises sur les activités accessoires des parlementaires dans la plupart de ses États membres. Il a insisté en particulier sur la nécessité d'un régime permettant l'application de ces limitations. Ces restrictions s'appliquent normalement à l'emploi des parlementaires ou à d'autres activités après la cessation de la fonction de parlementaire. Le GRECO a exprimé de sérieuses préoccupations concernant l'influence de la sphère des affaires sur les ordres du jour législatif et réglementaire, et concernant le fait que des parlementaires prennent des fonctions dans des sociétés du secteur privé fortement intéressées et affectées par les responsabilités parlementaires de leur nouvelle recrue.

810. Le GRECO a également insisté sur l'adoption, l'élaboration et la mise en œuvre d'un code de conduite pour les parlementaires. Il a souligné que ce type de document devrait être évolutif, à savoir qu'il devrait faire partie d'un ensemble plus large d'intégrité avec un cadre institutionnel pour

la mise en œuvre, la sensibilisation, les conseils ainsi qu'une application déterminée. De plus, le GRECO a déclaré que le fait d'inclure dans le code ou ailleurs des procédures claires pour les enquêtes et sanctions était autant une protection des parlementaires et leur groupe parlementaire qu'un facteur de confiance pour le public.

811. Dans ses recommandations, le GRECO a insisté sur l'accès du public aux informations concernant le fonctionnement des activités parlementaires. Il a souligné que le fait d'assurer un accès public aux informations renforce la responsabilisation, soutient un engagement citoyen effectif, aide à surveiller la gamme et le nombre des contributions externes et encourage les parlementaires à être proactifs et réactifs dans leurs efforts pour améliorer la qualité et l'impact des lois et politiques. L'importance de la transparence dans les commissions parlementaires était un autre thème traité par le GRECO. Les travaux des commissions sont essentiels dans les processus parlementaires, c'est pourquoi le GRECO a recommandé de préserver le principe de réunions ouvertes et responsables, notamment en faisant en sorte que certains documents, tels que les ordres du jour des réunions, la liste des participants et les procès-verbaux soient accessibles en temps opportun. Il a averti qu'il est nécessaire de se prémunir contre une utilisation indésirable de pouvoirs discrétionnaires ou règles spéciales pour limiter l'accès. En ce qui concerne les réunions de commissions à huis clos, le GRECO a également prévenu qu'elles ne servent pas l'intérêt public, ni ne permettent d'empêcher la corruption dans les parlements.

812. Dans ses travaux, le GRECO a insisté sur la nécessité que les parlementaires s'engagent davantage pour tirer vers le haut le niveau d'exigence et préserver des normes élevées de conduite déontologique dans leurs rangs. L'idée largement répandue qu'il suffit que les parlementaires pratiquent informellement l'autodiscipline n'a pas été considérée satisfaisante et réaliste. Le GRECO a en particulier recommandé que les systèmes de mesures pour le respect des normes déontologiques soient clairs et cohérents. Il s'est montré très critique dans les cas où les parlements n'avaient pas été suffisamment responsables dans le traitement de conduites répréhensibles de parlementaires. Ainsi, il a jugé inacceptable qu'un parlementaire puisse refuser de démissionner alors même qu'il s'était rendu coupable de violation des règles d'incompatibilités, le parlement dont il était membre n'ayant pris que peu ou pas de mesures pour appliquer la sanction appropriée. Le GRECO a également considéré que, s'il existe des autorités indépendantes chargées de suivre les conflits d'intérêt et/ou les normes de conduite, elles doivent être dotées de ressources et bénéficier du soutien appropriés.

(b) Immunités

813. Dans son premier cycle d'évaluation, le GRECO s'est considérablement attardé sur la question des immunités, en particulier sur les diverses catégories d'agents publics jouissant de l'immunité et des procédures pour la levée de cette dernière⁴⁰⁶. Il a réfléchi, en particulier, sur le Principe 6 de la Résolution (97) 24 CM-CdE relative aux « Vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption », qui vise à « limiter toute immunité à l'égard des enquêtes, des poursuites et des sanctions relatives aux infractions de corruption à ce qui est nécessaire dans une société démocratique ».

814. Pour ce qui est des catégories d'agents publics jouissant de l'immunité, selon les normes du GRECO, la conformité avec le Principe directeur 6 exige que les catégories de professionnels

⁴⁰⁶ Voir Cinquième Rapport Général d'activités (2004) du Groupe d'États contre Corruption (GRECO), Strasbourg, 18 mars 2005 (consultable sur le site <https://rm.coe.int/16806cb87d>, dernière consultation le 15 février 2018).

bénéficiant de l'immunité soient réduites au minimum. Cela veut dire que seuls les Chefs d'État, les parlementaires (hormis les candidats à l'entrée au parlement) ainsi que quelques autres catégories, telles que les juges, devraient être couverts par l'immunité. En ce qui concerne les procédures de levée de l'immunité, le GRECO a recommandé qu'elles soient claires, objectives, rapides et transparentes⁴⁰⁷.

815. Le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO a également traité de la question des immunités protégeant les parlementaires. A cet égard, il a souligné que, dans certains cas, l'interaction entre droit pénal, les règles formelles sur l'immunité parlementaire et plus spécifiquement le processus par lequel certains parlements sont impliqués pour lever l'immunité a suscité le sentiment d'une certaine impunité des parlementaires, notamment s'agissant d'affaires de corruption. Le GRECO a demandé que soient éliminés les obstacles à une enquête en bonne et due forme pour des faits de corruption qui auraient été commis par des parlementaires ou leurs associés, tout en garantissant que les parlementaires soient, comme toute personne mise en cause, en mesure de se prévaloir de toutes les droits légaux et sauvegardes en matière de preuve.

C. MONEYVAL

816. Le Cinquième Cycle d'Évaluations mutuelles de MONEYVAL⁴⁰⁸ pour les États et territoires soumis à ses procédures d'évaluation avait pour but d'évaluer la conformité de ces derniers avec les normes applicables du GAFI en matière de LAB/CFT⁴⁰⁹, telles qu'elles sont exposées dans les Recommandations 2012 du GAFI sur les Normes internationales relatives à la lutte contre le blanchiment d'argent, le financement du terrorisme et la prolifération⁴¹⁰.

817. La partie pertinente des Recommandations du GAFI, concernant les personnes politiquement exposées⁴¹¹, précise ce qui suit :

⁴⁰⁷ Voir synthèse des principes pertinents dans GRECO, Leçons tirées des trois Cycles d'Évaluation (2000-2010) : Articles thématiques, pp. 41-46 (consultable sur le site <https://rm.coe.int/16806cbfc7>, dernière consultation le 15 février 2018).

⁴⁰⁸ MONEYVAL est un organe de monitoring permanent du Conseil de l'Europe chargé d'évaluer la conformité avec les principales normes internationales de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, ainsi que l'efficacité de leur mise en œuvre ; chargé en outre de faire des recommandations aux autorités nationales concernant les améliorations nécessaires à apporter à leurs systèmes.

⁴⁰⁹ Le GAFI est un organe intergouvernemental indépendant qui élabore et promeut des politiques destinées à protéger le système financier mondial contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et le financement de la prolifération des armes de destruction massive. Les Recommandations du GAFI sont reconnues comme les normes mondiales de lutte anti blanchiment (LAB) et contre le financement du terrorisme (CFT).

⁴¹⁰ Peut être consulté à l'adresse (anglais uniquement) <https://rm.coe.int/international-standards-on-combating-money-laundering-and-the-financin/16807150db> (dernière consultation le 15 février 2018).

⁴¹¹ Voir en outre, Banque mondiale, "Using Asset Disclosure for Identifying Politically Exposed Persons" (consultable sur le site, anglais uniquement) <http://documents.worldbank.org/curated/en/155361468147553496/pdf/706920ESWOP1140rOPEPOidentification.pdf>, dernière consultation le 15 février 2018), et les publications StAR (Stolen Asset Recovery Initiative) publications « Les Marionnettistes Comment dissimuler les biens mal acquis derrière des structures juridiques, et que faire pour l'empêcher » (consultable sur le site <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2363/651250FRENCH0B0pet0Master0WEB0final.pdf?sequence=8&iAllowed=y>, dernière consultation le 15 février 2018) et "Politically Exposed Persons: Preventive Measures for the Banking Sector" (anglais uniquement, consultable sur le site https://star.worldbank.org/star/sites/star/files/Politically%20Exposed%20Persons_0.pdf, dernière consultation le 15 février 2018).

« 12. Personnes politiquement exposées

A l'égard des personnes politiquement exposées (PPE) étrangères (qu'elles soient des clients ou des bénéficiaires effectifs), les institutions financières devraient être obligées, en plus des mesures de vigilance normales relatives à la clientèle, de :

- (a) disposer de systèmes appropriés de gestion des risques permettant de déterminer si le client ou le bénéficiaire effectif est une personne politiquement exposée ;
- (b) obtenir l'autorisation de la haute direction d'établir (ou de poursuivre, s'il s'agit d'un client existant) de telles relations d'affaires ;
- (c) prendre des mesures raisonnables pour établir l'origine du patrimoine et l'origine des fonds ;
- (d) assurer une surveillance continue renforcée à l'égard de la relation d'affaires.

Les institutions financières devraient être obligées de prendre des mesures raisonnables pour déterminer si un client ou bénéficiaire effectif est une PPE nationale ou une personne qui exerce ou a exercé une fonction importante au sein de ou pour le compte d'une organisation internationale. Lorsque les relations d'affaires avec de telles personnes présentent un risque plus élevé, les institutions financières devraient être obligées d'appliquer les mesures des points (b), (c) et (d).

Les obligations applicables à tous les types de PPE devraient également s'appliquer aux membres de la famille de ces PPE et aux personnes qui leur sont étroitement associées. »

818. Les notes interprétatives du GAFI sur les personnes politiquement exposées (les PPE) (Recommandations 12 et 22)⁴¹² définissent ces dernières comme des personnes occupant des fonctions publiques éminentes et les classent en plusieurs catégories :

« L'expression *personnes politiquement exposées (PPE) étrangères* désigne les personnes qui exercent ou ont exercé d'importantes fonctions publiques dans un pays étranger, par exemple, les chefs d'État et de gouvernement, les politiciens de haut rang, les hauts responsables au sein des pouvoirs publics, les magistrats et militaires de haut rang, les dirigeants d'entreprise publique et les hauts responsables de partis politiques.

L'expression *PPE nationales* désigne les personnes physiques qui exercent ou ont exercé d'importantes fonctions publiques dans le pays, par exemple, les chefs d'État et de gouvernement, les politiciens de haut rang, les hauts responsables au sein des pouvoirs publics, les magistrats et militaires de haut rang, les dirigeants d'entreprise publique et les hauts responsables de partis politiques.

Les personnes qui exercent ou ont exercé d'importantes fonctions au sein de ou pour le compte d'une organisation internationale désigne les membres de la haute direction, c'est-à-dire les directeurs, les directeurs adjoints et les membres du conseil d'administration et toutes les personnes exerçant des fonctions équivalentes.

Les membres de la famille sont des personnes liées à une PPE soit directement (lien du sang), soit par mariage ou autre forme de partenariat civile.

Les personnes étroitement associées sont ceux qui sont étroitement lié à une PPE, soit sur le plan social, soit d'un point de vue professionnel. »

819. D'autres principes directeurs pertinents pour les personnes politiquement exposées prévoient :

« B. LIMITATION DANS LE TEMPS DU STATUT DU PPE

44. La Recommandation 12 définit également un PPE comme quelqu'un qui a occupé une fonction publique éminente (mais cela peut très bien ne plus être le cas). La manière dont la Recommandation 12 est rédigée est cohérente avec la possibilité d'une approche ouverte (en d'autres termes, une fois PPE, toujours PPE). ...

⁴¹² Peut être consulté à l'adresse (anglais uniquement) <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommandations/Guidance-PEP-Rec12-22.pdf> (dernière consultation le 15 février 2018).

(dernière

45. Dans une approche fondée sur le risque, les institutions financières et EPNFD doivent évaluer le risque de BL/FT d'un PPE qui n'est plus titulaire d'une fonction publique éminente, et prendre des mesures effectives pour atténuer ce risque. Les facteurs de risque possibles sont les suivants :

Le niveau d'influence (informelle) que la personne pourrait encore exercer ; le rang élevé de la fonction qu'occupait la personne en tant que PPE ; ou

Le fait que la fonction précédente et celle qu'il occupe sont liées sous une forme ou une autre (par exemple officiellement par la nomination du successeur de la PPE, ou informellement du fait que la PPE continue de traiter les mêmes sujets de fond).

...

VIII. AUTRES QUESTIONS

A. IMMUNITÉ DE POURSUITES ET DE CONDAMNATION

108. On croit souvent, à tort, que les PPE couverts par l'immunité de poursuites et de condamnation (par exemple, les Chefs d'État qui, durant leur mandat, jouissent de l'immunité de poursuite pour des actes commis avant leur entrée en fonction ; ou encore des diplomates qui jouissent de l'immunité de poursuites et de condamnation dans les pays où ils sont envoyés) ne sont de ce fait pas tenus de respecter les exigences de la Recommandation 12. Or tel n'est pas le cas. Ils sont tenus d'appliquer les dispositions de la Recommandation 12 ou sont soumis à l'obligation de signaler des transactions suspectes en vertu de la Recommandation 20. Certes, l'immunité peut ralentir ou empêcher la poursuite pénale et condamnation de ces PPE, mais une DOS peut déclencher une investigation qui pourrait identifier d'autres personnes ne jouissant pas de l'immunité et qui sont impliquées dans une activité criminelle, et peuvent donc être poursuivis immédiatement (des co-conspirateurs ou des complices). De plus, la PPE peut perdre son immunité de poursuites nationales par la suite, auquel cas l'enquête criminelle pourrait alors être ouverte ou poursuivie.

109. En outre, à la lumière de la doctrine moderne de l'immunité, qui gagne du terrain, selon laquelle les activités criminelles ne sont pas considérées comme relevant des actes d'état officiels et qui prévoit donc que même les hautes personnalités de l'État peuvent voir leur responsabilité pénale engagée pour ce type d'activités, il ne faudrait pas se contenter simplement de présumer l'existence de l'immunité pénale. »⁴¹³

D. La Commission de Venise

1. Les acteurs extra-institutionnels dans un système démocratique (*lobbying*)

820. En réponse à une demande de l'Assemblée parlementaire,⁴¹⁴ en 2013, la Commission de Venise⁴¹⁵ a produit un rapport sur « le rôle des acteurs extra-institutionnels dans un système démocratique »,⁴¹⁶ adoptant dans ce document une définition générale du lobbying comme étant « toute communication orale ou écrite » émanant de particuliers ou de groupes privés aux intérêts spécifiques variés « avec le titulaire d'une charge publique sollicité afin d'influer sur ses décisions dans les domaines législatif, politique ou administratif ». Qu'elle réussisse ou échoue, ce qui compte c'est la tentative faite par ces acteurs privés pour peser sur les décisions d'acteurs publics. ». Outre cette définition, le rapport a identifié deux autres caractéristiques du lobbying : (1) il est le fait d'un

⁴¹³ Traduction par le secrétariat du Groupe d'enquête.

⁴¹⁴ Voir Résolution 1744 (2010) de l'APCE.

⁴¹⁵ La Commission de Venise est une instance du Conseil de l'Europe qui donne des conseils juridiques aux États membres de l'Organisation et, en particulier, aide les États qui souhaitent mettre leurs structures juridiques et institutionnelles au niveau des normes européennes et de l'expérience internationale dans les domaines de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit.

⁴¹⁶ Peut être consulté à l'adresse [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)011-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)011-f) (dernière consultation le 15 février 2018).

acteur extra-institutionnel, c'est-à-dire d'une entité ou d'une personne physique qui n'est pas investie d'une autorité publique ou n'agit pas en vertu d'une mission constitutionnelle ; et (2) le lobbying s'appuie normalement sur des lobbyistes directement ou indirectement rétribués pour leurs services.

821. La Commission de Venise a noté que les lobbyistes peuvent chercher à influencer sur les décisions politiques de différentes manières, par exemple communiquer directement avec les personnalités politiques autant que les fonctionnaires ; proposer des conseils ou des communications à des personnalités publiques, au cas par cas ou de manière régulière ; remettre des projets de rapports à des agents publics lorsque des détails spécifiques de la politique elle-même sont en cours de rédaction ; maintenir des contacts informels avec des personnalités politiques à titre individuel ou avec certains secteurs de l'administration publique, y compris sous la forme de simples conversations téléphoniques avec le personnel de ces derniers ; répondre à des consultations formelles, ou sur invitation, par des canaux institutionnalisés ; participer à des auditions, par exemple de commissions parlementaires ; participer à une délégation ou à une conférence ; envoyer sur demande ou spontanément des informations ou des documents à des personnalités politiques et des agents de la fonction publique.

822. La Commission de Venise a également constaté que les *acquis* de la Convention des droits de l'homme, et plus largement du Conseil de l'Europe dans le domaine de la démocratie, sont *a priori* favorables à l'association de la société civile à la conduite des affaires publiques. Toutefois, il découle de ces normes que le lobbying n'est pas une panacée, et que les États ont une large marge de discrétion pour prendre des mesures permettant d'éviter que le processus politique soit faussé. En conséquence, la Commission de Venise concluait que la participation d'acteurs extra-institutionnels dans le processus politique était facteur d'opportunités mais aussi de risques, et qu'elle ne pouvait constituer un avantage que « sous certaines conditions » seulement.

823. La Commission de Venise a relevé que les impacts potentiellement négatifs du lobbying – notamment les préoccupations en matière de responsabilisation et de transparence – pouvaient être traités en réglementant les actions des lobbyistes, autrement dit en adoptant un cadre juridique codifié qui pourrait être appliqué pour garantir la transparence de l'élaboration de politiques. Tout groupe d'intérêt se livrant à des activités de lobbying en violation des règles ainsi codifiées s'exposerait alors à des sanctions telles que des amendes, voire des sanctions pénales.

824. Un certain nombre d'éléments ont été identifiés pour une régulation du lobbying : (1) les lobbyistes doivent s'enregistrer auprès de l'État avant de pouvoir entrer en contact avec un agent public ; (2) les lobbyistes doivent indiquer clairement quels ministères/acteurs publics ils ont l'intention d'influencer ; (3) les lobbyistes doivent donner des indications claires des déclarations de dépenses individuelles et/ou de l'employeur ; (4) une liste des coordonnées des lobbyistes doit pouvoir être consultée publiquement pour permettre un contrôle citoyen ; (5) il doit y avoir une autorité de contrôle du lobbying qui réalise périodiquement des audits et fait appliquer la réglementation relative au lobbying, et qui sanctionne les lobbyistes en cas de manquement à l'obligation d'enregistrement ou de déclaration mensongère ; et (6) quiconque a travaillé dans l'administration publique doit respecter un délai de carence avant de pouvoir travailler comme lobbyiste (délai de carence ou dispositions relatives au pantouflage).

825. En conclusion, la Commission de Venise a souligné qu'indépendamment des divers avantages et des inconvénients potentiels qu'entraînerait une réglementation du lobbying, il n'en reste pas moins que cette réglementation est une réponse adéquate à la fois pour renforcer les aspects positifs présentés par l'intervention d'acteurs extra-institutionnels et pour contrer les

inconvenients, voire les menaces pour le processus démocratique, que pourrait présenter le lobbying.

2. Immunités

826. Dans son Rapport sur « Le régime des immunités parlementaires » (1996),⁴¹⁷ la Commission de Venise est parvenue aux conclusions suivantes :

« 99. Le régime de la protection instituée au titre de la liberté d'expression des parlementaires est en définitive assez semblable dans les différents pays étudiés. Hormis les cas de députés tenant des propos racistes, cet aspect particulier de l'immunité ne soulève pas réellement de débats ni n'est remis en cause.

100. L'immunité au titre de l'inviolabilité semble au contraire plus complexe et donne lieu à une diversité beaucoup plus grande de régimes juridiques.

101. L'institution de l'immunité en tant que telle, ne fait pas réellement l'objet de débats passionnés dans la plupart des pays sollicités. Elle réapparaît dans l'actualité à l'occasion des poursuites engagées à l'encontre de députés notamment en matière de corruption.

102. L'immunité parlementaire demeure toujours une institution qui protège les membres du Parlement dans leur indépendance à l'égard des autres pouvoirs et leur liberté d'action et d'expression, bien que le rapport entre la nature des différents pouvoirs ait évolué considérablement dans les démocraties parlementaires. Elle protège également les parlementaires à l'égard des abus possibles de la majorité.

103. Cependant, si le respect du principe de la séparation des pouvoirs et de l'expression de la volonté générale conduisent à la nécessité de prévoir un régime particulier de protection des parlementaires, il n'entre pas dans les principes de la démocratie représentative de consacrer l'impunité des membres du Parlement pour les infractions qu'ils ont commises. L'immunité ne doit pas entraver l'action de la justice.

104. En réalité, l'étendue de la protection instituée dépend dans une large mesure de la pratique parlementaire, mais aussi du rôle de l'opinion publique et de l'évolution des mentalités. Le rôle de la presse et une certaine déontologie influent de manière déterminante dans l'application du régime de l'immunité.

105. Enfin, il peut être observé, pour certains pays, une tendance à la juridicisation des conditions de levée de l'immunité parlementaire ou un effort de définition de critères stables et objectifs. Cette évolution est motivée par le souci d'une application plus rigoureuse des principes de l'État de droit et des exigences de la sauvegarde des libertés fondamentales. »

827. Dans un rapport sur « L'étendue et la levée des immunités parlementaires » (2014),⁴¹⁸ répondant à une demande du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe qui souhaitait que soient développés des critères et des lignes directrices pour la levée de l'immunité parlementaire, la Commission de Venise, en coopération avec un expert du GRECO, a élaboré les lignes directrices suivantes :

« **A. Lignes directrices et critères relatifs à l'irresponsabilité**

...

⁴¹⁷ Peut être consulté à l'adresse [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF\(1996\)007-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF(1996)007-f) (dernière consultation le 15 février 2018).

⁴¹⁸ Peut être consulté à l'adresse [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)011-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)011-f) (dernière consultation le 15 février 2018).

177. L'irresponsabilité parlementaire peut être restreinte : a) par des dérogations spécifiques (restrictions matérielles) ; b) par la possibilité offerte au parlement de la lever (restrictions procédurales).

178. Aux yeux de la Commission de Venise, ces deux modèles sont légitimes, mais le premier (a) est préférable, car les limites de l'irresponsabilité sont définies dans la loi et soumises au contrôle juridictionnel.

179. S'il existe des restrictions matérielles à la liberté d'expression des parlementaires, elles devraient s'appliquer uniquement aux propos d'une nature particulièrement grave, et toujours tenir compte de l'exigence supérieure de garantie de la liberté du débat politique au parlement.

180. Si le parlement est habilité à lever l'irresponsabilité de ses membres, il devrait exercer cette compétence avec la plus grande retenue, en suivant les mêmes règles de procédure et les mêmes principes que pour l'inviolabilité.

181. L'irresponsabilité parlementaire ne devrait pas, par nature, être limitée dans le temps, mais continuer à protéger le parlementaire à l'expiration de son mandat.

182. L'irresponsabilité des parlementaires ne devrait pas s'étendre à des propos ou actes sans rapport direct avec les fonctions parlementaires.

183. L'irresponsabilité ne devrait pas faire obstacle aux sanctions disciplinaires internes du parlement, pour autant qu'elles soient claires et proportionnées, et que la majorité parlementaire n'en fasse pas un usage abusif.

B. Lignes directrices et critères relatifs à l'inviolabilité

184. La Commission de Venise pense que l'inviolabilité parlementaire n'est pas nécessaire dans une démocratie moderne. Si le système politique fonctionne bien, les parlementaires sont convenablement protégés par d'autres mécanismes, et n'ont pas besoin d'une immunité spéciale de ce type.

185. La Commission de Venise admet que l'inviolabilité peut, dans certains pays, avoir une utilité démocratique en protégeant l'institution parlementaire, en particulier l'opposition parlementaire, contre des pressions indues ou des harcèlements de l'exécutif, des tribunaux ou d'adversaires politiques. L'inviolabilité peut ainsi être justifiée lorsque les parlementaires ne sont pas suffisamment protégés par d'autres dispositifs. Mais elle devrait toujours être interprétée et appliquée avec une grande retenue, être assortie de restrictions et de conditions, et il devrait toujours être possible de la lever, selon une procédure claire et impartiale.

186. Les pays dans lesquels les parlementaires jouissent de l'inviolabilité devraient revisiter son régime pour évaluer son fonctionnement et déterminer s'il est encore justifié et adapté au contexte actuel, ou s'il conviendrait de le réformer. Si un pays décide de maintenir l'inviolabilité, il serait préférable d'en aligner les règles sur les lignes directrices et critères suivants.

Critères applicables à l'étendue de l'inviolabilité parlementaire

187. L'inviolabilité parlementaire devrait :

- être assortie de restrictions définies dans la loi ou le règlement du parlement ;
- avoir un caractère temporaire, de sorte que des poursuites puissent être engagées ultérieurement ;
- pouvoir être levée, selon une procédure claire et impartiale ;
- ne pas faire obstacle à une enquête préliminaire ;
- ne pas être applicable aux cas de flagrant délit ;
- ne pas être applicable aux infractions pénales graves ;
- ne pas être applicable aux délits mineurs ou administratifs.

Critères d'évaluation de l'opportunité d'une levée d'inviolabilité parlementaire

188. La détermination de l'opportunité de lever l'inviolabilité devrait s'appuyer sur les critères ci-dessous.

Critères de maintien de l'inviolabilité

- L'allégation est clairement et manifestement infondée.
- L'infraction alléguée est la conséquence inopinée d'un acte politique.
- L'allégation a clairement des motifs partisans (*fumus persecutionis*), et vise à harceler ou à intimider un parlementaire, ou à l'empêcher d'exercer son mandat.
- Une action en justice entraverait gravement l'exercice des fonctions démocratiques du parlementaire, ou les droits fondamentaux de tout député ou groupe de députés.

189. Critères de levée de l'inviolabilité

- La levée de l'inviolabilité est demandée pour des raisons sincères, sérieuses et justes.
- Le parlementaire concerné a été pris en flagrant délit.
- L'infraction alléguée présente un caractère particulièrement grave.
- La demande porte sur un acte répréhensible à caractère personnel ou professionnel, qui n'est pas strictement en rapport avec l'exercice des fonctions parlementaires.
- Le refus de la demande constituerait une entrave à la justice.
- L'autorisation de lancer une action en justice viserait à préserver l'autorité et la légitimité du parlement.
- Le parlementaire concerné demande lui-même la levée de son inviolabilité.

190. Dans toute affaire, il devrait y avoir arbitrage entre tous les éléments à prendre en compte. Si la demande se fonde sur des motifs sincères et sérieux, s'il n'y a aucune raison de soupçonner un *fumus persecutionis*, il devrait y avoir *une forte présomption en faveur de la levée de l'inviolabilité*. Il faudrait toujours partir du principe que l'inviolabilité ne devrait être maintenue que si elle est justifiée par des considérations spécifiques, proportionnée et nécessaire à la préservation du bon fonctionnement démocratique du parlement ou à la défense des droits d'un parlementaire ou d'un groupe de parlementaires.

Lignes directrices relatives à la procédure de levée de l'inviolabilité parlementaire

191. L'inviolabilité parlementaire devrait toujours être assortie d'une procédure impérative de levée, aux règles claires et conformes aux principes généraux du droit procédural, notamment le droit de toutes les parties à être entendues. Cette procédure devrait être complète, claire et prévisible, transparente et connue du public. En même temps, elle ne devrait pas ressembler à une procédure judiciaire, ni en aucun cas toucher à la question de la culpabilité, qui relève des seuls tribunaux. Elle devrait respecter la présomption d'innocence garantie par la CEDH.

...

193. Si le parlement national conserve le pouvoir de lever l'inviolabilité, il conviendrait de revoir la procédure, d'évaluer son fonctionnement et de se demander si elle est adaptée à notre époque ou nécessite des réformes. A cet effet, on pourra s'inspirer de l'article 7 du Règlement du Parlement européen, et de l'article 66 du Règlement de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

... »

E. Autres textes internationaux

1. Nations Unies

828. La Convention des Nations Unies contre la corruption (A/58/422, 31 octobre 2003)⁴¹⁹ contient un arsenal complet de mesures pour lutter contre la corruption au niveau mondial ; dans ses parties pertinentes, elle prévoit ce qui suit :

⁴¹⁹ Peut être consulté à l'adresse https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=ind&mtdsg_no=xviii-14&chapter=18&lang=fr (dernière consultation le 15 février 2018).

Article 2. Terminologie

« Aux fins de la présente Convention:

(a) On entend par "agent public": i) toute personne qui détient un mandat législatif, exécutif, administratif ou judiciaire d'un Etat Partie, qu'elle ait été nommée ou élue, à permanent ou temporaire, qu'elle soit rémunérée ou non rémunérée, et quel que soit son niveau hiérarchique; ii) toute autre personne qui exerce une fonction publique, y compris pour un organisme public ou une entreprise publique, ou qui fournit un service public, tels que ces termes sont définis dans le droit interne de l'État Partie et appliqués dans la branche pertinente du droit de cet État; iii) toute autre personne définie comme "agent public" dans le droit interne d'un État Partie. Toutefois, aux fins de certaines mesures spécifiques prévues au chapitre II de la présente Convention, on peut entendre par "agent public" toute personne qui exerce une fonction publique ou qui fournit un service public tels que ces termes sont définis dans le droit interne de l'État Partie et appliqués dans la branche pertinente du droit de cet État;

(b) On entend par "agent public étranger" toute personne qui détient un mandat législatif, exécutif, administratif ou judiciaire d'un pays étranger, qu'elle ait été nommée ou élue; et toute personne qui exerce une fonction publique pour un pays étranger, y compris pour un organisme public ou une entreprise publique;

(c) On entend par "fonctionnaire d'une organisation internationale publique" un fonctionnaire international ou toute personne autorisée par une telle organisation à agir en son nom;

... »

Article 8. Codes de conduite des agents publics

1. Afin de lutter contre la corruption, chaque État Partie encourage notamment l'intégrité, l'honnêteté et la responsabilité chez ses agents publics, conformément aux principes fondamentaux de son système juridique.

2. En particulier, chaque État Partie s'efforce d'appliquer, dans le cadre de ses propres systèmes institutionnel et juridique, des codes ou des normes de conduite pour l'exercice correct, honorable et adéquat des fonctions publiques.

3. Aux fins de l'application des dispositions du présent article, chaque État Partie prend acte, s'il y a lieu et conformément aux principes fondamentaux de son système juridique, des initiatives pertinentes d'organisations régionales, interrégionales et multilatérales, telles que le Code international de conduite des agents de la fonction publique annexé à la résolution 51/59 de l'Assemblée générale, en date du 12 décembre 1996.

4. Chaque État Partie envisage aussi, conformément aux principes fondamentaux de son droit interne, de mettre en place des mesures et des systèmes de nature à faciliter le signalement par les agents publics aux autorités compétentes des actes de corruption dont ils ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions.

5. Chaque État Partie s'efforce, s'il y a lieu et conformément aux principes fondamentaux de son droit interne, de mettre en place des mesures et des systèmes faisant obligation aux agents publics de déclarer aux autorités compétentes notamment toutes activités extérieures, tout emploi, tous placements, tous avoirs et tous dons ou avantages substantiels d'où pourrait résulter un conflit d'intérêts avec leurs fonctions d'agent public.

6. Chaque État Partie envisage de prendre, conformément aux principes fondamentaux de son droit interne, des mesures disciplinaires ou autres à l'encontre des agents publics qui enfreignent les codes ou normes institués en vertu du présent article. »

829. Dans le contexte de ses efforts pour lutter contre la corruption, les Nations Unies ont adopté l'Initiative pour l'intégrité institutionnelle intitulée « Mettre en pratique ce que nous prêchons : pertinence de la Convention des Nations Unies contre la corruption pour l'ensemble du système onusien - *Practicing what we preach: The relevance of the United Nations Convention against Corruption to the UN System* ». Elle a pour but d'analyser comment les règles et dispositions

concernant l'intégrité pour les membres du Conseil des Chefs de Secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coopération (CEB) peuvent être alignées sur les principes de la Convention des Nations Unies contre la corruption.⁴²⁰ En adoptant l'Initiative, les Nations Unies ont souhaité envoyer un message clair : l'organisation va tout faire pour respecter les mêmes normes que les États se sont fixés pour eux-mêmes.

2. Conseil de l'Europe

(a) l'Assemblée parlementaire

(i) Prévention de la corruption et de la promotion d'intérêts

830. Dans sa Résolution 1214 (2000) sur le « Rôle des parlements dans la lutte contre la corruption » du 5 avril 2000,⁴²¹ l'Assemblée parlementaire a souligné les principes suivants qui doivent guider les travaux des parlements :

a. veiller à ce que les institutions étatiques - y compris les parlements eux-mêmes - soient transparentes et responsables, de manière à pouvoir résister à la corruption ou à permettre de la dénoncer rapidement;

b. faire passer dans les rangs mêmes des parlements l'idée que les parlementaires ont le devoir non seulement de respecter la lettre de la loi, mais aussi de se poser en exemple d'incorruptibilité pour la société tout entière en mettant en place leur propre code de conduite et en le respectant;

c. introduire un système qui permette d'établir chaque année une déclaration par les parlementaires et leur famille directe de leurs intérêts financiers;

d. élaborer une législation claire et équitable, y compris en matière de supervision publique, concernant le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Il est particulièrement important que les sources de revenus et les conflits d'intérêts potentiels soient bien rendus publics;

e. préserver la puissance des libertés civiles, en particulier la liberté de la presse et la possibilité pour les citoyens de former des associations dans le but d'informer l'opinion, y compris par le biais de textes législatifs sur la liberté de l'information;

f. protéger l'indépendance du pouvoir judiciaire et des médias;

g. faire vérifier toutes les dépenses publiques, collectes d'argent et marchés publics, soit par un organe de contrôle indépendant, soit, lorsque cela se révèle nécessaire pour la sûreté de l'État ou pour d'autres raisons, par une instance parlementaire compétente. Il est également nécessaire de vérifier le système de contrôle anticipé des activités et de la crédibilité des ONG qui bénéficient de subsides publics;

⁴²⁰ Peut être consulté à l'adresse (anglais uniquement) https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/tools_and_publications/institutional-integrity-initiative.html, dernière consultation le 15 février 2018).

⁴²¹ Peut être consulté à l'adresse <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=16794&lang=FR> (dernière consultation le 15 février 2018). Voir également une publication de l'APCE intitulée « Guide à l'usage des parlementaires : Présentation des activités de la plateforme de l'APCE contre la corruption » (consultable sur le site <http://website-pace.net/documents/19895/585401/20140625-HandbookPlatformCorruption-FR.pdf/7d6bd470-8ae0-471e-b514-39215a1a8ac2>, dernière consultation le 15 février 2018), et le rapport final du séminaire de l'APCE sur les « Codes de conduite pour les parlementaires et la prévention de la corruption » (consultables sur le site <http://website-pace.net/documents/19895/585401/20140701-RomeCodeConductSeminar-FR.pdf/3bd72fdf-ff95-49af-bf1e-c91d4e178a0a>, dernière consultation le 15 février 2018) ainsi que les « mécanismes permettant aux parlements nationaux de lutter contre la corruption » (consultable sur le site <http://website-pace.net/documents/19895/585401/20131202-BelgradeCorruptionSeminar-FR.pdf/f342775c-c260-4d45-b9de-837f1330ad59>, dernière consultation le 15 février 2018).

h. prendre des mesures spécifiques pour protéger le poste et les perspectives de carrière de ceux qui démasquent et dénoncent les cas de corruption, et établir, lorsque tel n'est pas encore le cas, un code de conduite à l'usage des fonctionnaires et des personnes ayant des fonctions publiques;

i. adopter une législation prévoyant des sanctions adéquates et précises à l'encontre de quiconque se livre à la corruption;

j. dans toute la mesure du possible, simplifier les réglementations, les licences, les procédures administratives et autres, puisque celles-ci ouvrent des possibilités d'exiger ou d'accepter des pots-de-vin;

k. lutter avec détermination contre la criminalité organisée, étant donné son rôle essentiel comme vecteur de la corruption;

l. renforcer la concurrence dans la vie économique par le biais d'une législation claire et équitable, en adoptant une position ferme à l'encontre des monopoles et des oligopoles, en réduisant les subventions aux entreprises et secteurs économiques, et en renforçant le contrôle public sur le lancement et la mise en œuvre des projets publics;

m. étant donné que la portée internationale de la corruption ne cesse de s'accroître, soutenir des instruments de coopération internationale tels que ceux mentionnés au paragraphe 3 ci-dessus;

n. engager la société civile dans un débat permanent sur la corruption, dès la scolarité, et l'impliquer dans les progrès de la lutte contre la corruption. »

831. La Résolution 1546 (2007) du 17 avril 2007 concernant « Le code de bonne conduite des partis politiques »⁴²² a invité the Commission de Venise à élaborer un code de bonne conduite pour les partis politiques sur la base, notamment, des principes suivants :

« 13.3. bonnes pratiques pour le financement des partis politiques et des campagnes électorales:

13.3.1. développer des règles internes qui viendraient compléter et renforcer la législation nationale relative au financement des partis politiques et des campagnes électorales, en particulier en ce qui concerne la transparence et la responsabilité;

13.3.2. développer des règles internes, complémentaires à la législation nationale, afin de contrôler la situation financière des représentants élus avant, pendant et à la fin de leur mandat;

13.3.3. garantir la transparence, des normes de conduite élevées et une gestion saine de leurs activités publiques afin de maintenir la confiance des citoyens;

13.3.4. renforcer et soutenir les mesures préventives et répressives visant à combattre la corruption;

13.3.5. mettre en place des organes disciplinaires indépendants pour enquêter sur la corruption au sein des partis et appliquer des sanctions;

13.3.6. renforcer l'évaluation, le contrôle et les procédures disciplinaires;

...

13.5. bonnes pratiques pour l'obligation de rendre compte des activités externes et institutionnelles:

13.5.1. respecter l'obligation de rendre compte au public en assurant la transparence, le respect de normes de conduite élevées et une gestion saine des activités publiques;

13.5.2. renforcer les mesures préventives ainsi que les procédures de mise en œuvre, notamment les procédures d'évaluation et de contrôle, et les mesures disciplinaires;

⁴²² Peut être consulté à l'adresse <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-fr.asp?fileid=17529&lang=fr> (dernière consultation le 15 février 2018). Voir également Recommandation 1516 (2001) du 22 mai 2001 sur « Le financement des partis politiques » (consultable sur le site <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-fr.asp?fileid=16907&lang=fr>, dernière consultation le 15 février 2018) et Résolution 1736 (2010) du 21 mai 2010 sur « Les Codes de bonnes pratiques dans le domaine des partis politiques » (consultable sur le site <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-fr.asp?fileid=17866&lang=fr>, dernière consultation le 15 février 2018).

- 13.5.3. contrôler et publier systématiquement les résultats obtenus par les représentants des partis dans les institutions publiques;
- 13.5.4. tenir les citoyens informés de l'exécution des promesses électorales, notamment en présentant au public une évaluation du programme du parti et en indiquant dans quelle mesure celui-ci a été traduit en politiques publiques;
- 13.5.5. publier le programme électoral sur le site web du parti pendant la durée de son mandat législatif afin qu'il puisse faire l'objet d'un examen public;
- 13.5.6. présenter en détail les procédures de présélection et les principales procédures de prise de décision lors de leur enregistrement officiel;
- 13.5.7. prévoir la divulgation des biens des politiciens avant, pendant et à la fin de l'exercice de leurs fonctions publiques; ... »

832. Le 26 avril 2010, l'Assemblée parlementaire a adopté la Recommandation 1908 sur « Le lobbying dans une société démocratique (code européen de bonne conduite en matière de lobbying) »⁴²³ dans laquelle elle rappelait l'importance des principes ci-dessous :

- « 11.1. les activités de lobbying devraient être définies très clairement, en faisant une distinction entre les activités professionnelles rémunérées et les activités des organisations de la société civile, sans oublier les entités qui pratiquent l'autorégulation dans différents secteurs économiques;
- 11.2. la transparence dans les activités de lobbying devrait être renforcée;
- 11.3. des normes applicables aux responsables politiques, aux fonctionnaires, aux membres des groupes de pression et aux entreprises devraient être établies, y compris le principe des conflits d'intérêts potentiels et la durée de la période, après la fin de mandat, durant laquelle il est interdit d'exercer des activités de lobbying;
- 11.4. les entités impliquées dans les activités de lobbying devraient s'enregistrer;
- 11.5. les organisations de lobbyistes devraient être préalablement consultées sur tout projet de texte de loi en la matière;
- 11.6. des activités de lobbying bien définies, transparentes et honnêtes devraient être encouragées afin de valoriser l'image des personnes impliquées dans les activités de lobbying. »

833. Dans la Résolution 1744 (2010) sur « Les acteurs extra-institutionnels dans un régime démocratique » du 23 juin 2010,⁴²⁴ l'Assemblée parlementaire a souligné les aspects positifs des activités d'acteurs extra-institutionnels, mais averti des risques potentiels lorsque l'équilibre des intérêts est rompu dans les processus politiques normaux.

834. La Résolution 1943 (2013)⁴²⁵ et la Recommandation 2019 (2013)⁴²⁶ sur « La corruption : une menace à la prééminence du droit » du 26 juin 2013 reconnaissent que la corruption est une menace majeure à l'encontre de l'État de droit. La partie pertinente de la Résolution 1943 (2013) est libellée comme suit :

- « 2. La corruption compromet le bon fonctionnement des institutions publiques et détourne l'action des pouvoirs publics de son but, qui est de satisfaire l'intérêt général. Elle perturbe le processus législatif, porte atteinte aux principes de légalité et de sécurité juridique, introduit une part d'arbitraire

⁴²³ Peut être consulté à l'adresse <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=17832&lang=FR> (dernière consultation le 15 février 2018).

⁴²⁴ Peut être consulté à l'adresse <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=17884&lang=FR> (dernière consultation le 15 février 2018).

⁴²⁵ Peut être consulté à l'adresse <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=19948&lang=FR> (dernière consultation le 15 février 2018).

⁴²⁶ Peut être consulté à l'adresse <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=19951&lang=FR> (dernière consultation le 15 février 2018).

dans le processus décisionnel et a un effet dévastateur sur les droits de l'homme. La corruption mine par ailleurs la confiance des citoyens dans les institutions.

3. Le Conseil de l'Europe, son Assemblée parlementaire et ses Etats membres doivent rester le fer de lance de la lutte contre la corruption.

...

12. Afin de donner le bon exemple, l'Assemblée décide d'accorder une attention particulière à la mise en œuvre effective de son propre code de conduite. »

(ii) Immunités des membres de l'APCE

835. Les immunités des membres de l'APCE sont pour l'essentiel régies par l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe (du 2 septembre 1949) et son Protocole additionnel (du 6 novembre 1952)⁴²⁷. La partie pertinente dudit Accord prévoit ce qui suit :

« Titre V – Représentants à l'Assemblée Consultative

Article 13

Aucune restriction d'ordre administratif ou autre n'est apportée au libre déplacement des représentants à l'Assemblée Consultative et de leurs suppléants se rendant au lieu de réunion de l'Assemblée ou en revenant.

Les représentants et leurs suppléants se voient accorder en matière de douane et de contrôle des changes :

a par leur propre gouvernement, les mêmes facilités que celles reconnues aux hauts fonctionnaires se rendant à l'étranger en mission officielle temporaire ;

b par les gouvernements des autres membres, les mêmes facilités que celles reconnues aux représentants de gouvernements étrangers en mission officielle temporaire.

Article 14

Les représentants à l'Assemblée Consultative et leurs suppléants ne peuvent être recherchés, détenus ou poursuivis en raison des opinions ou votes émis par eux dans l'exercice de leurs fonctions.

Article 15

Pendant la durée des sessions de l'Assemblée Consultative, les représentants à l'Assemblée et leurs suppléants, qu'ils soient parlementaires ou non, bénéficient :

a sur leur territoire national, des immunités reconnues aux membres du Parlement de leurs pays ;

b sur le territoire de tout autre Etat membre, de l'exemption de toutes mesures de détention et de toute poursuite judiciaire.

L'immunité les couvre également lorsqu'ils se rendent au lieu de réunion de l'Assemblée Consultative ou en reviennent. Elle ne peut être invoquée dans le cas de flagrant délit et ne peut non plus mettre obstacle au droit de l'Assemblée de lever l'immunité d'un représentant ou d'un suppléant. »

836. Le Protocole susmentionné à l'Accord général, dans sa partie pertinente pour les immunités, contient les dispositions suivantes :

« Article 3

⁴²⁷ Peut être consulté à l'adresse <https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/002> (dernière consultation le 15 février 2018). Il convient de noter que l'article 69 du Règlement contient une note de bas de page faisant référence aux articles 13 à 15 de l'Accord général et articles 3 et 5 du Protocole susmentionné. Voir toutefois Rapport n° 9718 sur « Les immunités des membres de l'Assemblée parlementaire », para. 59-61 (consultable sur le site <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=10070&lang=fr>, dernière consultation le 15 février 2018) dans lequel il est affirmé que l'article 5 du Protocole n'est pas contraignant pour l'Assemblée parlementaire mais qu'il adhère cependant aux principes étayant ce texte.

Les dispositions de l'article 15 de l'Accord s'appliquent également – que l'Assemblée Consultative soit en session ou non – aux représentants à l'Assemblée ainsi qu'à leurs suppléants, dès lors qu'ils participent à une réunion d'une commission ou d'une sous-commission de l'Assemblée, se rendent au lieu de la réunion ou en reviennent.

...

Article 5

Ces privilèges, immunités et facilités sont accordés aux représentants des membres, non à leur avantage personnel, mais dans le but d'assurer en toute indépendance l'exercice de leurs fonctions en rapport avec le Conseil de l'Europe. Par conséquent, un membre a non seulement le droit, mais le devoir de lever l'immunité de son représentant dans tous les cas où, à son avis, l'immunité empêcherait que justice soit faite et où elle peut être levée sans nuire au but pour lequel l'immunité est accordée. »

837. D'autres questions concernant les immunités des membres de l'APCE membres sont régies par l'article 69 du Règlement, qui prévoit ce qui suit :

« 69.1. Les membres de l'Assemblée jouissent des privilèges et immunités prévus par l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe (du 2 septembre 1949) et son Protocole additionnel (du 6 novembre 1952). Ces immunités sont accordées pour conserver l'intégrité de l'Assemblée et pour assurer l'indépendance de ses membres dans l'accomplissement de leur mandat européen.

69.2. Toute demande adressée au Président par une autorité compétente d'un État membre et tendant à la levée de l'immunité d'un représentant ou suppléant de l'Assemblée, garantie par l'article 15 de l'Accord général, est communiquée en séance plénière ou en réunion de la Commission permanente et renvoyée à la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles.

69.3. La commission examine sans délai la demande. Elle peut émettre un avis sur la compétence de l'autorité ayant présenté la demande et sur la recevabilité formelle de celle-ci. Elle ne procède à aucun examen du fond de l'affaire. En particulier, la commission ne se prononce en aucun cas sur la culpabilité ou la non-culpabilité du parlementaire, ni sur l'opportunité ou non de le poursuivre au pénal pour les opinions ou actes qui lui sont imputés. Elle entend, dans les meilleurs délais, le membre visé par la demande ou un autre membre de l'Assemblée le représentant, qui peut soumettre tout document qu'il juge pertinent. Elle peut demander aux autorités nationales compétentes de lui fournir toutes informations et précisions qu'elle estime nécessaires pour déterminer s'il convient de lever l'immunité ou non. Le rapport de la commission conclut à un projet de résolution tendant à l'acceptation ou au rejet de la demande de levée de l'immunité. Aucun amendement à cette décision ne sera accepté.

69.4. Le rapport est inscrit en tête de l'ordre du jour du premier jour de séance de l'Assemblée suivant son dépôt. La discussion ne porte que sur les raisons qui militent pour ou contre la levée de l'immunité. Lorsque la demande de levée de l'immunité porte sur plusieurs chefs d'accusation, chacun d'eux peut faire l'objet d'une décision distincte.

69.5. Le Président communique immédiatement la décision de l'Assemblée à l'autorité qui a présenté la demande.

69.6. Dans le cas où un membre de l'Assemblée est arrêté ou privé de sa liberté de déplacement en violation supposée de ses privilèges et immunités, le Président de l'Assemblée peut prendre une initiative visant à confirmer les privilèges et immunités du membre, le cas échéant après consultation des organes compétents de l'Assemblée. Un membre peut adresser au Président une demande en vue de défendre son immunité et ses privilèges. A la demande du Président, le Bureau peut, sous réserve de ratification par l'Assemblée, renvoyer la question à la commission compétente.

69.7.a. Lorsqu'ils examinent une demande de levée ou de défense de l'immunité reconnue au titre du Conseil de l'Europe à un membre de l'Assemblée, les organes compétents de l'Assemblée interprètent comme suit l'article 15.a de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe. Les représentants à l'Assemblée ou leurs suppléants sont protégés contre toutes mesures de

détention et toute poursuite judiciaire lorsqu'ils exercent leurs fonctions en qualité de membres de l'Assemblée ou sont en mission officielle pour l'Assemblée, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur de leur pays. S'ils n'exercent pas d'activités au sens ainsi défini et ne sont pas en mission pour l'Assemblée, leur régime d'immunité nationale s'applique dans leur pays.

69.7.b. L'expression « lorsqu'ils exercent leurs fonctions » vise toutes les tâches officielles accomplies dans les États membres par les représentants à l'Assemblée et leurs suppléants en application d'une décision prise par un organe compétent de l'Assemblée et avec l'accord des autorités nationales pertinentes.

69.7.c. En cas de doute, le Bureau de l'Assemblée décide si les activités des membres de l'Assemblée entrent dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions. »

838. L'immunité parlementaire a été sujette à interprétation dans la Résolution 1325 (2 avril 2003)⁴²⁸ et le Rapport n° 9718 sur « Immunités des membres de l'Assemblée parlementaire » (25 mars 2003)⁴²⁹ ainsi que dans la Résolution 1490 (17 mars 2006) et le Rapport n° 10840 sur l'« Interprétation de l'article 15.a de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe » (20 février 2006).⁴³⁰

839. La partie pertinente de la Résolution 1325 (2003) est libellée comme suit :

« 5. S'agissant de l'irresponsabilité (privilège parlementaire), qui fait l'objet de l'article 14 de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe, l'Assemblée considère que ce type d'immunité devrait inclure les opinions émises par les représentants et les suppléants de l'Assemblée lors des fonctions officielles qu'ils exercent dans les États membres, approuvées par les autorités nationales compétentes. ...

8. Quant à l'inviolabilité parlementaire, garantie par l'article 15 de l'accord général, l'Assemblée souligne que la procédure de levée de l'immunité à l'Assemblée parlementaire est indépendante de celle des parlements nationaux. Une autorité nationale qui introduit une demande de levée de l'immunité d'un membre de l'Assemblée parlementaire auprès de son parlement national doit donc aussi le faire auprès de l'Assemblée. ... »

840. La partie pertinente de la Résolution 1490 (2006) prévoit ce qui suit :

« 3. Le régime institutionnel du Conseil de l'Europe est notamment caractérisé par le fait que les immunités dont jouissent les membres de l'Assemblée sont valides pendant toute la durée de l'année parlementaire. L'Assemblée a constamment interprété les expressions « pendant la durée des sessions » figurant à l'article 15 de l'accord général et « au cours d'une session » figurant à l'article 25.b du Statut comme couvrant l'année parlementaire.

...

8. [L'Assemblée] décide d'interpréter l'article 15.a comme suit: quel que soit leur régime national d'immunité, les représentants à l'Assemblée et leurs suppléants sont protégés contre toutes mesures de détention et toute poursuite judiciaire lorsqu'ils exercent leurs fonctions en qualité de membres de l'Assemblée ou lorsqu'ils sont en mission officielle pour l'Assemblée, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur de leur pays. S'ils n'exercent pas d'activité au sens ainsi défini et s'ils ne sont pas en mission pour l'Assemblée, leur régime d'immunité nationale s'applique dans leur pays. »

⁴²⁸ Rappelé par la Recommandation 1602 (2003) du 2 avril 2003 (consultable sur le site <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=17101&lang=FR>, dernière consultation le 15 février 2018).

⁴²⁹ Peut être consulté à l'adresse <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=10070&lang=fr> (dernière consultation le 15 février 2018).

⁴³⁰ Peut être consulté à l'adresse <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-fr.asp?fileid=17415&lang=fr> (dernière consultation le 15 février 2018).

841. Un autre rapport sur « L'immunité parlementaire : remise en cause du périmètre des privilèges et immunités des membres de l'Assemblée parlementaire » (Doc. 14076) a été adopté le 6 juin 2016. Selon ce rapport, seules deux affaires ont été examinées par l'Assemblée parlementaire en vertu du Règlement (levée de l'immunité).

(b) Comité des Ministres

842. En novembre 1996, le Comité des Ministres a adopté le « Programme d'action contre la corruption » (doc. GMC (96)95), qui identifie et décrit différents problèmes liés à la corruption des représentants élus. En matière d'incrimination de la corruption commise par des représentants élus internationaux, la levée de l'immunité et le statut spécial des parlementaires y étaient particulièrement soulignés. Cela concerne spécifiquement les parlementaires de l'APCE, puisqu'ils sont en même temps parlementaires nationaux. De plus, le Programme insistait sur l'adoption des codes de conduite, qui revêtent une importance cruciale dans la lutte contre la corruption. Pour ce qui est des représentants élus, il convient d'accorder une attention particulière à l'immunité, aux relations avec leurs partis politiques, aux sanctions et aux conflits d'intérêt. Il est nécessaire de faire en sorte que le public ait confiance dans les travaux des parlementaires et la protection de la vie privée, et c'est pourquoi parmi les mesures méritant aussi d'être considérées figurent ainsi les registres d'intérêts et la publication du patrimoine des représentants élus. Concernant la sphère du lobbying, il a été souligné qu'il n'est pas toujours possible de faire la distinction entre l'exercice d'une influence (une activité légale) et le trafic d'influence (généralement illégal). L'accent a été placé sur l'élaboration de règles concernant le lobbying, en coopération avec les institutions concernées et les organisations de lobbying.

843. Le 6 novembre 1997, le Comité des Ministres a adopté la Résolution (97) 24 sur « Les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption », ⁴³¹ dont la partie pertinente prévoit ce qui suit :

« 1. prendre des mesures efficaces pour prévenir la corruption et, dans cette perspective, y sensibiliser l'opinion publique et promouvoir des comportements conformes à l'éthique;

...

6. veiller à limiter toute immunité à l'égard des enquêtes, des poursuites et des sanctions relatives aux infractions de corruption à ce qui est nécessaire dans une société démocratique;

...

13. assurer que le système de responsabilité des administrations publiques prenne en compte les conséquences des actes de corruption commis par les agents publics;

...

15. encourager l'adoption par les représentants élus de codes de conduite et favoriser des règles sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales qui découragent la corruption;... »

844. Le Comité des Ministres a également adopté la Recommandation Rec(2003)4 sur des « règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales » le 8 avril 2003, ⁴³² visant à établir un ensemble de normes en vue de prévenir et combattre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales.

⁴³¹ Peut être consulté à l'adresse <https://rm.coe.int/native/1680534d85> (dernière consultation le 15 février 2018).

⁴³² Peut être consulté à l'adresse https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805e02b3 (dernière consultation le 15 février 2018).

845. Le 30 avril 2014, le Comité des Ministres a adopté la Recommandation CM/Rec(2014)7 sur la « Protection des lanceurs d’alerte »⁴³³ dans laquelle il recommande que les États membres se dotent d’un cadre normatif, institutionnel et judiciaire pour protéger quiconque signale ou divulgue des informations concernant une menace ou une atteinte à l’intérêt public dans le contexte de ses relations de travail, que ce soit dans le secteur privé ou public. Dans une annexe à la Recommandation, le Comité des Ministres approfondit un certain nombre de principes destinés à guider les États membres pour établir un cadre de protection des lanceurs d’alerte.⁴³⁴

846. Le 22 mars 2017, le Comité des Ministres a adopté la Recommandation CM/Rec(2017)2 relative à la réglementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique⁴³⁵, dont la partie pertinente prévoit ce qui suit :

« Définitions

Aux fins de la présente recommandation et de ses principes :

a. « lobbying » désigne la représentation d’intérêts spécifiques par le biais d’une communication auprès d’un agent public en tant que partie d’une action à la fois structurée et organisée visant à influencer la prise de décision publique ;

...

A. Objectif de la réglementation juridique

1. La réglementation juridique du lobbying devrait promouvoir la transparence des activités de lobbying.

B. Activités soumises à la réglementation juridique

2. A minima, les activités de lobbying conduites par les catégories suivantes devraient être soumises à une réglementation juridique :

a. les lobbyistes-conseil agissant pour le compte d’un tiers ;

...

C. Liberté d’expression, activités politiques et participation à la vie publique

4. La réglementation juridique du lobbying ne devrait pas, de quelque manière que ce soit, porter atteinte au droit démocratique des individus :

a. à exprimer leurs opinions et à adresser une requête, individuelle ou collective, aux agents publics, aux organes et aux institutions ;

b. à faire campagne, individuellement ou collectivement, en faveur d’un changement politique et d’un changement de la législation, des politiques ou des pratiques dans le cadre des activités politiques légitimes.

D. Transparence

5. Des informations sur les activités de lobbying dans le contexte des processus de prise de décision publique devraient être rendues publiques.

⁴³³ Peut être consulté à l’adresse [https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?Reference=CM/Rec\(2014\)7](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?Reference=CM/Rec(2014)7) (dernière consultation le 15 février 2018).

⁴³⁴ Voir en outre, « La protection des lanceurs d’alerte : rapport d’étude de la faisabilité d’un instrument juridique sur la protection des employés qui divulguent des informations dans l’intérêt public » (Conseil de l’Europe, CDCJ(2012)9FIN, 2012). Peut être consulté à l’adresse <https://rm.coe.int/09000016807004f6> (dernière consultation le 15 février 2018).

⁴³⁵ Peut être consulté à l’adresse https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680700a42 (dernière consultation le 15 février 2018).

6. Les règles en matière de divulgation d'information devraient être proportionnées à l'importance de l'objet du processus de prise de décision publique et devraient refléter les garanties constitutionnelles.

E. Registres publics de lobbyistes

7. Un registre des lobbyistes devrait être tenu par les autorités publiques ou d'autres entités désignées.

...

F. Normes relatives à un comportement éthique des lobbyistes

14. Les lobbyistes devraient agir dans le respect des principes d'ouverture, de transparence, d'honnêteté et d'intégrité. Ils devraient notamment être tenus :

- a. de fournir à l'agent public concerné des informations précises et exactes sur leur mission de lobbying ;
- b. d'agir honnêtement et de bonne foi dans le cadre des missions de lobbying et dans tous leurs contacts avec des agents publics ;
- c. de s'abstenir d'exercer une influence abusive et induue sur des agents publics et sur le processus de décision publique ;
- d. d'éviter les conflits d'intérêts.

G. Sanctions

15. Des sanctions devraient être prévues en cas de manquement à la réglementation juridique du lobbying. Ces sanctions devraient être efficaces, proportionnées et dissuasives.

H. Intégrité dans le secteur public

16. Des mesures appropriées et adaptées au contexte national devraient être mises en place afin d'éviter tout risque d'atteinte à l'intégrité dans le secteur public qui pourrait résulter des activités de lobbying.

17. Les mesures mentionnées ci-dessus pourraient inclure :

- a. des périodes de carence relatives au temps requis avant qu'un agent public puisse devenir un lobbyiste après avoir quitté la fonction publique, ou qu'un lobbyiste puisse devenir un agent public après avoir cessé ses activités de lobbying ;
- b. des conseils destinés aux agents publics relatifs à leurs relations avec des lobbyistes, concernant notamment :
 - le refus ou la déclaration de cadeaux et de toute gratification offerts par un lobbyiste ;
 - la façon de répondre aux communications des lobbyistes ;
 - le signalement des infractions à la réglementation juridique des activités de lobbying ;
 - la déclaration des conflits d'intérêts ;
 - la protection de la confidentialité des données.

I. Contrôle, conseils et sensibilisation

18. Le contrôle de la réglementation relative aux activités de lobbying devrait être confié à des autorités publiques désignées.

... »

3. Union européenne

847. Le Règlement du Parlement européen, 8e législature – janvier 2017 (2014 – 2019),⁴³⁶ régit, entre autres, les questions liées à l'immunité parlementaire et au Code de conduite pour les parlementaires européens.

848. L'article 12 du Règlement autorise l'Office antifraude de l'Union européenne (*European Anti-Fraud Office - OLAF*) à mener des investigations internes en ce qui concerne la prévention de la fraude, de la corruption et de toute activité illégale portant atteinte aux intérêts des Communautés européennes au sein du Parlement européen.⁴³⁷

849. Le code de conduite des parlementaires européens concernant les Intérêts financiers et les Conflits d'intérêt figure à l'Annexe I au Règlement. Dans ses parties pertinentes, il contient les dispositions suivantes :

« Article premier

Principes directeurs

Dans l'exercice de leurs fonctions, les députés au Parlement européen:

- a) s'inspirent et agissent dans le respect des principes de conduite généraux suivants: le désintéressement, l'intégrité, la transparence, la diligence, l'honnêteté, la responsabilité et le respect de la réputation du Parlement,
- b) agissent uniquement dans l'intérêt général et n'obtiennent ou ne tentent d'obtenir aucun avantage financier direct ou indirect quelconque ni aucune autre gratification.

Article 2

Principaux devoirs des députés

Dans l'exercice de leurs fonctions, les députés au Parlement européen:

- a) ne passent aucun accord les conduisant à agir ou voter dans l'intérêt d'une personne physique ou morale tierce, qui pourrait compromettre leur liberté de vote ...
- b) ne sollicitent, n'acceptent ou ne reçoivent aucun avantage direct ou indirect ni aucune autre gratification, en espèces ou en nature, contre une conduite particulière dans le cadre de leur travail parlementaire, et veillent scrupuleusement à éviter toute situation susceptible de s'apparenter à de la corruption ou à un abus d'influence,
- c) ne s'engagent pas à titre professionnel dans des activités de lobbying rémunérées qui sont en relation directe avec le processus décisionnel de l'Union.

Article 3

Conflits d'intérêts

1. Un conflit d'intérêts existe lorsqu'un député au Parlement européen a un intérêt personnel qui pourrait influencer indûment l'exercice de ses fonctions en tant que député. Il n'y a pas de conflit d'intérêts lorsque le député tire un avantage du seul fait d'appartenir à la population dans son ensemble ou à une large catégorie de personnes.

⁴³⁶ Peut être consulté à l'adresse <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20170116+TOC+DOC+XML+V0//FR> (dernière consultation le 15 février 2018).

⁴³⁷ Voir en outre la Décision sur les modifications du règlement suite à l'accord interinstitutionnel du 25 mai 1999 relatif aux enquêtes internes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), disponible sur : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P5-TA-1999-0086+0+DOC+XML+V0//FR#top> (dernière consultation le 15 février 2018), et l'arrêt de la CJUE, *Rothley et Autres c. Parlement*, Affaire C-167/02 P, 30 mars 2004 (consultable sur le site : <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=fr&num=C-167/02>, dernière consultation le 15 février 2018).

2. Tout député qui constate qu'il s'expose à un conflit d'intérêts prend immédiatement les mesures nécessaires pour y remédier, conformément aux principes et aux dispositions du présent code de conduite. ...

3. Sans préjudice du paragraphe 2, les députés rendent public, avant de s'exprimer ou de voter en séance plénière ou au sein des organes du Parlement, ou lorsqu'ils sont proposés comme rapporteurs, tout conflit d'intérêts réel ou potentiel compte tenu de la question examinée, lorsque celui-ci ne ressort pas avec évidence des informations déclarées en vertu de l'article 4. Cette communication est faite par écrit ou oralement au président au cours des débats parlementaires en question.

Article 4

Déclaration des députés

1. Pour des raisons de transparence, les députés au Parlement européen présentent sous leur responsabilité personnelle une déclaration d'intérêts financiers au Président ... Ils informent le Président de tout changement influant sur leur déclaration avant la fin du mois qui suit ledit changement.

...

3. Les informations fournies au Président conformément au présent article sont publiées sur le site internet du Parlement sous une forme aisément accessible.

4. Un député ne peut être élu à des fonctions au sein du Parlement ou d'un de ses organes, être désigné comme rapporteur ou participer à une délégation officielle ou à des négociations interinstitutionnelles, s'il n'a pas présenté sa déclaration d'intérêts financiers.

5. Si le Président reçoit des informations qui l'amènent à penser que la déclaration d'intérêts financiers d'un député est fondamentalement incorrecte ou n'est pas mise à jour, il peut consulter le comité consultatif ... Le Bureau peut adopter une décision d'application du paragraphe 4 aux députés qui ne respectent pas la demande de rectification formulée par le Président.

6. Un rapporteur peut énumérer volontairement, dans l'exposé des motifs de son rapport, les représentants d'intérêts extérieurs qui ont été consultés sur des questions ayant trait au sujet du rapport

Article 5

Cadeaux ou avantages similaires

1. Les députés au Parlement européen s'interdisent, dans l'exercice de leurs fonctions, d'accepter des cadeaux ou avantages similaires autres que ceux ayant une valeur approximative inférieure à 150 EUR offerts par courtoisie ou ceux qui leur sont offerts par courtoisie lorsqu'ils représentent le Parlement à titre officiel.

2. Tout cadeau offert aux députés, conformément au paragraphe 1, lorsqu'ils représentent le Parlement à titre officiel est remis au Président et traité conformément aux mesures d'application à fixer par le Bureau en vertu de l'article 9.

3. Les dispositions des paragraphes 1 et 2 ne s'appliquent pas au remboursement des frais de voyage, d'hébergement et de séjour des députés ni au paiement direct de ces frais par des tiers, lorsque les députés participent, à la suite d'une invitation et dans l'exercice de leurs fonctions, à des manifestations organisées par des tiers.

...

Article 6

Activités des anciens députés

Les anciens députés au Parlement européen qui s'engagent à titre professionnel dans des activités de lobbying ou de représentation qui sont en relation directe avec le processus décisionnel de l'Union européenne devraient en informer le Parlement européen et ne peuvent pas, pendant toute la durée d'un tel engagement, bénéficier des facilités accordées aux anciens députés selon les règles fixées à cet effet par le Bureau.

...

Article 8

Procédure en cas d'éventuelles violations du code de conduite

1. Lorsqu'il y a des raisons de penser qu'un député au Parlement européen a peut-être enfreint le présent code de conduite, le Président en fait part au comité consultatif, à moins qu'il ne s'agisse d'un cas manifestement vexatoire.

2. Le comité consultatif examine les circonstances de la violation alléguée et peut entendre le député concerné. Sur la base de ses conclusions, il formule une recommandation au Président quant à une éventuelle décision.

En cas d'allégation de violation du présent code de conduite par un membre permanent ou par un membre de réserve du comité consultatif, le membre permanent ou le membre de réserve concerné s'abstient de prendre part aux travaux du comité consultatif concernant cette violation alléguée.

3. Si, compte tenu de cette recommandation et après avoir invité le député concerné à déposer des observations écrites, le Président conclut que le député concerné a enfreint le code de conduite, il adopte une décision motivée fixant une sanction. Le Président porte cette décision motivée à la connaissance du député concerné.

La sanction prononcée peut consister en l'une ou en plusieurs des mesures énoncées à l'article 166, paragraphes 3 à 5, du règlement intérieur^[438].

4. Les voies de recours internes définies à l'article 167 du règlement intérieur sont ouvertes au député concerné. »

850. Pour ce qui est de l'immunité parlementaire, le Chapitre III du Protocole n° 7 relatif aux privilèges et immunités de l'Union européenne (C 326/1, 26.10.2012)⁴³⁹ prévoit les dispositions suivantes :

Article 7

(ex-article 8)

« Aucune restriction d'ordre administratif ou autre n'est apportée au libre déplacement des membres du Parlement européen se rendant au lieu de réunion du Parlement européen ou en revenant.

Les membres du Parlement européen se voient accorder en matière de douane et de contrôle des changes:

- (a) par leur propre gouvernement, les mêmes facilités que celles reconnues aux hauts fonctionnaires se rendant à l'étranger en mission officielle temporaire,
- (b) par les gouvernements des autres États membres, les mêmes facilités que celles reconnues aux représentants de gouvernements étrangers en mission officielle temporaire. »

⁴³⁸ L'article 166(3) à (5) du Règlement envisage les mesures suivantes : (1) réprimande ; (2) suppression du droit à l'allocation journalière de subsistance pour une période pouvant aller de deux à trente jours ; (3) sans préjudice du droit de voter en plénière, et sous réserve dans ce cas du strict respect des normes de conduite applicables aux parlementaires, suspension temporaire de la participation partielle ou totale aux activités du Parlement pour une période pouvant aller de deux à trente jours, cette mesure s'appliquant aux jours où le Parlement ou l'un de ses organes, commissions ou délégations se réunissent ; (4) interdiction au parlementaire de représenter le parlement dans une délégation interparlementaire, une conférence interparlementaire ou toute tribune interinstitutionnelle pour une période pouvant aller jusqu'à un an ; (5) en cas de violation du devoir de confidentialité, limitation des droits d'accès à des informations confidentielles ou classifiées pour une période pouvant aller jusqu'à un an. De plus, le Président peut soumettre à la Conférence des Présidents une proposition visant à ce que le parlementaire concerné soit suspendu ou privé d'une ou plusieurs des fonctions qu'il occupe.

⁴³⁹ Peut être consulté à l'adresse :

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/PRO/07&from=FR>

(dernière

consultation le 15 février 2018).

Article 8

(ex-article 9)

« Les membres du Parlement européen ne peuvent être recherchés, détenus ou poursuivis en raison des opinions ou votes émis par eux dans l'exercice de leurs fonctions. »

Article 9

(ex-article 10)

« Pendant la durée des sessions du Parlement européen, les membres de celui-ci bénéficient:

- (a) sur leur territoire national, des immunités reconnues aux membres du parlement de leur pays,
- (b) sur le territoire de tout autre État membre, de l'exemption de toute mesure de détention et de toute poursuite judiciaire.

L'immunité les couvre également lorsqu'ils se rendent au lieu de réunion du Parlement européen ou en reviennent.

L'immunité ne peut être invoquée dans le cas de flagrant délit et ne peut non plus mettre obstacle au droit du Parlement européen de lever l'immunité d'un de ses membres. »

851. Sur la question de l'immunité parlementaire, le Règlement intérieur du Parlement européen,⁴⁴⁰ dans ses dispositions pertinentes, prévoit :

« Article 5

Privilèges et immunités

1. Les députés jouissent des privilèges et immunités prévus par le protocole n° 7 sur les privilèges et immunités de l'Union européenne.

2. Dans l'exercice de ses pouvoirs relatifs aux privilèges et aux immunités, le Parlement s'emploie à conserver son intégrité en tant qu'assemblée législative démocratique et à assurer l'indépendance des députés dans l'exercice de leurs fonctions. L'immunité parlementaire n'est pas un privilège personnel du député, mais une garantie d'indépendance du Parlement dans son ensemble et de ses députés.

...

Article 6

Levée de l'immunité

1. Toute demande de levée de l'immunité est examinée conformément aux articles 7, 8 et 9 du protocole n° 7 sur les privilèges et immunités de l'Union européenne ainsi qu'aux principes visés à l'article 5, paragraphe 2, du présent règlement intérieur.

...

Article 7

Défense des privilèges et immunités

1. Lorsqu'est alléguée une violation, déjà commise ou sur le point de se produire, des privilèges et immunités d'un député ou d'un ancien député par les autorités d'un État membre, une demande peut être introduite conformément à l'article 9, paragraphe 1, pour que le Parlement décide s'il y a eu ou s'il est susceptible d'y avoir violation de ces privilèges et immunités.

...

Article 8

Action d'urgence du Président en vue de confirmer l'immunité

1. Dans les cas où un député est arrêté ou privé de sa liberté de déplacement en violation apparente de ses privilèges et immunités, le Président peut prendre d'urgence, après consultation du président et

⁴⁴⁰ Voir en outre, Manuel sur les incompatibilités et l'immunité des députés européens (Direction Générale des Politiques internes, 2014), consultable sur [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/493029/IPOL-JURI_ET\(2014\)493029_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/493029/IPOL-JURI_ET(2014)493029_FR.pdf) (dernière consultation le 15 février 2018).

du rapporteur de la commission compétente, une initiative visant à confirmer les privilèges et immunités du député concerné. Le Président communique son initiative à la commission et en informe le Parlement.

...

Article 9

Procédures relatives à l'immunité

1. Toute demande adressée au Président par une autorité compétente d'un État membre en vue de lever l'immunité d'un député, ou par un député ou un ancien député en vue de défendre des privilèges et immunités, est communiquée en séance plénière et renvoyée à la commission compétente.

...

4. La commission présente une proposition de décision motivée qui recommande l'adoption ou le rejet de la demande de levée de l'immunité ou de défense des privilèges et immunités. Les amendements ne sont pas recevables. En cas de rejet de la proposition, la décision contraire est réputée adoptée.

....

8. La commission peut émettre un avis motivé sur la compétence de l'autorité en question et sur la recevabilité de la demande, mais ne se prononce en aucun cas sur la culpabilité ou la non culpabilité du député ni sur l'opportunité ou non de le poursuivre au pénal pour les opinions ou actes qui sont imputés au député, même dans le cas où l'examen de la demande permet à la commission d'acquérir une connaissance approfondie de l'affaire.

9. La proposition de décision de la commission est inscrite à l'ordre du jour de la première séance suivant le jour de son dépôt. ...

...

10. Le Président communique immédiatement la décision du Parlement au député concerné et à l'autorité compétente de l'État membre concerné, en demandant à être informé de toute évolution et de toute décision judiciaire rendue dans la procédure concernée. Dès que le Président reçoit ces informations, il les communique au Parlement sous la forme qu'il juge la plus appropriée, le cas échéant après consultation de la commission compétente. »

4. OCDE

852. L'OCDE a adopté un ensemble d'instruments juridiques liés à la mise en œuvre de sa Convention du 21 novembre 1997 sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales.⁴⁴¹ La portée de la Convention, dans la mesure où elle s'applique à la problématique étudiée dans le présent rapport, est définie comme suit :

Article 1

L'infraction de corruption d'agents publics étrangers

« 1. Chaque Partie prend les mesures nécessaires pour que constitue une infraction pénale en vertu de sa loi le fait intentionnel, pour toute personne, d'offrir, de promettre ou d'octroyer un avantage indu pécuniaire ou autre, directement ou par des intermédiaires, à un agent public étranger, à son profit ou au profit d'un tiers, pour que cet agent agisse ou s'abstienne d'agir dans l'exécution de fonctions officielles, en vue d'obtenir ou conserver un marché ou un autre avantage indu dans le commerce international.

2. Chaque Partie prend les mesures nécessaires pour que constitue une infraction pénale le fait de se rendre complice d'un acte de corruption d'un agent public étranger, y compris par instigation,

⁴⁴¹ Peut être consulté à l'adresse http://www.oecd.org/fr/daf/anti-corruption/ConvCombatBribery_FR.pdf (dernière consultation le 15 février 2018).

assistance ou autorisation. La tentative et le complot en vue de corrompre un agent public étranger devront constituer une infraction pénale dans la mesure où la tentative et le complot en vue de corrompre un agent public de cette Partie constituent une telle infraction.

3. Les infractions définies aux paragraphes 1 et 2 ci-dessus sont dénommées ci-après « corruption d'un agent public étranger ».

4. Aux fins de la présente Convention,

a) « agent public étranger » désigne toute personne qui détient un mandat législatif, administratif ou judiciaire dans un pays étranger, qu'elle ait été nommée ou élue, toute personne exerçant une fonction publique pour un pays étranger, y compris pour une entreprise ou un organisme publics et tout fonctionnaire ou agent d'une organisation internationale publique;... »

853. Les instruments juridiques de l'OCDE liés à cette Convention comprennent les instruments suivants :

- Recommandation du Conseil visant à renforcer la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, du 26 novembre 2009 ;
- Recommandation du Conseil sur les mesures fiscales visant à renforcer la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, du 25 mai 2009;
- Recommandation du Conseil sur la corruption et les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, du 14 décembre 2006;
- Recommandation du Conseil à l'intention des acteurs de la coopération pour le développement sur la gestion du risque de corruption, du 16 novembre 2016;
- Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales – Chapitre VII.

5. OSCE

854. En 2016, l'OSCE a publié un « Manuel sur la lutte contre la corruption » très complet, préparé par le Bureau du Coordinateur des activités économiques et environnementales de l'OSCE en collaboration avec le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH), et d'autres structures exécutives de l'OSCE ainsi que des organisations partenaires dont l'UNODC (Office des Nations Unies contre la drogue et le crime), l'OCDE et le GRECO. Le Manuel contient diverses normes internationales et conseils émanant d'un certain nombre d'organismes internationaux clés dans la lutte contre la corruption. Il entend sensibiliser « à la grande variété d'instruments internationaux dont peuvent se prévaloir les décideurs politiques nationaux et praticiens de la lutte contre la corruption, et les aider à élaborer et mettre en œuvre des politiques et mesures anti-corruption efficaces, réduisant par là-même les possibilités pour la corruption, l'instabilité et la criminalité transnationale ». ⁴⁴²

6. *Transparency International*

855. En 2015, Transparency International a approfondi le thème des normes internationales disponibles pour la réglementation des activités de lobbying visant à garantir davantage de

⁴⁴² Peut être consulté à l'adresse (anglais uniquement) <http://www.osce.org/Secretariat/232761> (dernière consultation le 15 février 2018).

transparence, d'intégrité et de participation.⁴⁴³ Ces normes s'appuient sur les principes directeurs suivants :

« Le lobbying est une activité légitime et une part importante du processus démocratique. Il y a un fort intérêt du public pour la garantie de la transparence et de l'intégrité du lobbying, ainsi que pour la diversité dans la participation et pour la contribution à la prise de décision publique. Toute mesure réglementaire visant à atteindre ces buts doit être proportionnée, répondre au but visé et ne pas faire obstacle aux droits individuels de se réunir, de s'exprimer librement et d'adresser des requêtes et pétitions au Gouvernement. »⁴⁴⁴

856. Transparency International a également réalisé plusieurs études approfondies sur les activités de lobbying et les risques de corruption en Europe.⁴⁴⁵

857. Elle a produit plusieurs rapports de recherche sur les questions liées aux organes de supervision de la déontologie parlementaire et aux codes de conduite pour les parlementaires.

858. Pour ce qui est de la question des organes de supervision de la déontologie parlementaire, Transparency International a souligné que les parlements ont un rôle clé dans la lutte contre la corruption et le devoir de respecter les normes d'intégrité les plus élevées. Elle a également constaté que, pour que les parlementaires s'acquittent de leurs fonctions dans le respect de la déontologie, bon nombre de pays se sont dotés de régimes complets en la matière comprenant un code de conduite, des règles spécifiques de déontologie détaillant ce qu'il faut pour respecter le code et une institution de réglementation chargée de faire appliquer ces règles. L'efficacité du régime dépend des mécanismes de supervision et d'application. Concrètement, Transparency International a identifié trois grandes façons d'appliquer les règles éthiques : l'autorégulation – l'organe régulateur est créé dans la législature ; la régulation interne – un organe externe, indépendant de la législature, est créé ; ou une combinaison de ces deux voies – des éléments d'autorégulation sont combinés avec un organe régulateur externe indépendant.⁴⁴⁶

859. Pour ce qui est des codes de conduite parlementaires, Transparency International a constaté qu'ils visent en général à promouvoir les comportements éthiques et à prévenir les écarts dans ce domaine, à fournir un ensemble de normes éthiques, renforcer la confiance publique et le respect dans l'institution ainsi qu'à poser des droits et des responsabilités pour les parlementaires. Elle a également constaté que, souvent, les codes pour les parlementaires exposent clairement des principes généraux d'éthiques et traitent de questions telles que les conflits d'intérêt, les cadeaux et gratifications, la déclaration patrimoniale, les activités accessoires, le népotisme, les emplois après la

⁴⁴³ Peut être consulté à l'adresse (anglais uniquement) <http://lobbyingtransparency.net/lobbyingtransparency.pdf> (dernière consultation le 15 février 2018).

⁴⁴⁴ Traduction par le secrétariat du Groupe d'enquête.

⁴⁴⁵ Voir *Lobbying in Europe: Hidden Influence, Privileged Access* (Transparency International, 2015), consultable sur le site (anglais uniquement) https://www.transparency.org/whatwedo/publication/lobbying_in_europe (dernière consultation le 15 février 2018) ; *Open Data to Fight Corruption, Case Study: The EU et Lobbying* (Transparency International, 2016), consultable sur le site (anglais uniquement) https://www.transparency.org/whatwedo/publication/open_data_to_fight_corruption_case_study_the_eu_and_lobbying (dernière consultation le 15 février 2018), et *Money, Politics, Power: Corruption Risks en Europe* (Transparency International, 2012), consultable sur (anglais uniquement) https://www.transparency.org/whatwedo/publication/money_politics_and_power_corruption_risks_in_europe (dernière consultation le 15 février 2018).

⁴⁴⁶ *Parliamentary Ethics Committees* (Transparency International, 2016), consultable sur le site (anglais uniquement) https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Parliamentary_ethics_commitees_2016.pdf (dernière consultation le 15 février 2018).

cessation de la fonction publique et les relations avec les lobbyistes. Les études disponibles ont montré que les parlementaires perçoivent l'utilité de l'existence d'un code dans certaines circonstances, par exemple pour éviter des violations techniques, les « protéger » quand ils traitent avec leurs électeurs et les partis locaux, ainsi que pour accroître la supervision à la fois dans et hors du parlement. Transparency International a souligné que l'efficacité d'un code de conduite pour les parlementaires dépend de toute une série de facteurs, notamment d'un processus de consultation et de discussion avant l'entrée en vigueur du Code, de l'existence d'une société civile active, de médias libres, d'un système d'intégrité qui fonctionne, d'un mécanisme de protection efficace des lanceurs d'alerte, et de l'engagement des parlementaires. La simplicité/l'accessibilité du code et du mécanisme de supervision semblent aussi importants.⁴⁴⁷

⁴⁴⁷ *The Effectiveness of Codes of Conduct for Parliamentarians* (Transparency International, 2012), voir (anglais uniquement) https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/The_Effectiveness_of_Codes_of_conduct_for_Parlementaires.pdf, (dernière consultation le 15 février 2018).