



Déclassifié*

AS/Jur (2020) 09

18 mai 2021

ajdoc09 2020

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Lutte contre la corruption – Principes généraux de la responsabilité politique

Note introductive

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

1. Introduction

1. Le 23 novembre 2018, la proposition de résolution intitulée « Lutte contre la corruption – Principes généraux de la responsabilité politique » ([Doc. 14639](#)) a été renvoyée, pour rapport, à la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme (la commission). La commission m'a nommé rapporteur le 13 décembre 2018 ; à la suite d'une interruption de la participation de la délégation ukrainienne, j'ai de nouveau été nommé à cette fonction par la commission le 30 janvier 2020.

2. La proposition de résolution vise à analyser l'ampleur et les effets de la corruption, de la fraude fiscale et du détournement de fonds publics par les responsables politiques. Elle porte également sur le blanchiment de capitaux, qui facilite la corruption et l'abus de fonctions officielles à des fins de profit personnel. Elle cherche à mieux définir la responsabilité politique dans de telles situations. Elle conduit en outre à remettre en question l'efficacité et l'adéquation des mécanismes et outils des États membres visant à prévenir et combattre la corruption, la fraude et le blanchiment de capitaux dans la vie politique.

2. Exemples de situations préoccupantes dans des États membres du Conseil de l'Europe [liste non-exhaustive]

3. La corruption demeure répandue dans tous les États membres du Conseil de l'Europe. Les récents scandales de corruption décrits dans les paragraphes qui suivent pourraient ne constituer que la partie émergée de l'iceberg.

4. Dans l'affaire des « Panama Papers », 11,5 millions de dossiers confidentiels provenant de l'un des plus grands prestataires mondiaux de services offshore, Mossack Fonseca (Panama), ont été obtenus auprès d'une source anonyme par le journal allemand *Süddeutsche Zeitung*, puis communiqués au Consortium international des journalistes d'investigation (ICIJ)¹. De nombreuses personnalités politiques européennes étaient citées dans ces documents. Par exemple, en **Andorre**, les Panama Papers ont confirmé que l'ancien ministre des Finances (2011-2019) Jordi Cinca détenait des intérêts offshore. Il avait précédemment admis être propriétaire d'une société offshore au Panama entre 1999 et 2002 ; il n'a pas démissionné. En **Azerbaïdjan**, la famille du Président Ilham Aliyev (au pouvoir depuis 2003) était propriétaire d'un groupe offshore qui détenait des intérêts dans des mines d'or, de l'immobilier et un conglomérat commercial. En **France**, les Panama Papers ont confirmé que Jérôme Cahuzac, ancien député (1997-2002, 2007-2012) et ancien ministre chargé du Budget (2012-2013) détenait une société aux Seychelles en 2009. Il avait

* Document déclassifié par la Commission le 17 mai 2021.

¹ ICIJ, *Panama Papers: The Power Players*; *The Guardian*, *What are the Panama Papers? A guide to history's biggest data leak*, avril 2016. ICIJ, *Who uses the offshore world*. Voir également la [Résolution 2130 \(2016\)](#) de l'Assemblée : « Enseignements à tirer de l'affaire des "Panama Papers" pour assurer la justice sociale et fiscale ».

précédemment mené une campagne contre la fraude fiscale et a été contraint d'admettre qu'il avait menti au Président François Hollande, à ses anciens collègues de l'Assemblée et au peuple français en niant à plusieurs reprises avoir des comptes bancaires à l'étranger. Il a été exclu du parti socialiste en 2013 et a démissionné de ses fonctions de ministre. En 2018, il a été condamné à deux ans de prison et à cinq ans d'inéligibilité. En **Géorgie**, le milliardaire et ancien Premier ministre géorgien (2012-2013) Bidzina Ivanishvili était propriétaire d'une société dans les îles Vierges britanniques. « Pour la période 2011-2012, le Premier ministre Ivanishvili ne détenait aucune participation dans cette société [...] et il n'y avait donc aucune obligation de la faire figurer dans sa déclaration », a affirmé un porte-parole. B. Ivanishvili a démissionné de son plein gré après la victoire de son parti à l'élection présidentielle de 2013 mais a continué à exercer son pouvoir officieusement. En **Grèce**, Stavros Papastavrou, Directeur de cabinet adjoint aux affaires européennes et internationales auprès du Premier ministre de 2012 à 2015, participait à de multiples fondations offshore, dont il a depuis démissionné. En **Hongrie**, Zsolt Horváth, alors membre de l'Assemblée nationale, avait pris la direction d'une société offshore en 2013 sans l'avoir indiqué dans sa déclaration d'intérêts financiers au Parlement hongrois en 2014. En **Islande**, le Premier ministre Sigmundur Davíð Gunnlaugsson a démissionné le 5 avril 2016, après révélation du fait qu'il était propriétaire, aux îles Vierges britanniques, d'une société écran qui détenait près de 4 millions de dollars d'obligations des trois grandes banques islandaises qui s'étaient effondrées. Les Panama Papers ont en outre révélé que Bjarni Benediktsson, ancien Premier ministre et actuellement ministre des Finances et des Affaires économiques, avait, pendant la crise bancaire de l'Islande, acheté des parts d'une société écran des Seychelles par l'intermédiaire de la filiale luxembourgeoise d'une banque islandaise. La fuite de documents a également permis d'apprendre que Ólöf Nordal, ancienne ministre de l'Intérieur de l'Islande, aujourd'hui décédée, avait constitué une société offshore pour y placer les gains provenant des options sur actions de son mari. En **Italie**, l'ancien Premier ministre italien et, depuis 2019, membre du Parlement européen, Silvio Berlusconi, figurait sur la liste des Panama Papers². À **Malte**, ces documents ont établi l'existence de liens entre le ministre de l'Énergie, Konrad Mizzi, et une société écran du Panama. K. Mizzi n'a pas démissionné, affirmant que cette structure n'était pas illégale, et le Premier ministre Muscat a répondu à l'indignation d'une grande partie de la population en se contentant de le nommer à un nouveau portefeuille. En **Pologne**, en 2012, Paweł Piskorski, l'actuel président du Parti démocratique (depuis 2009) a acquis une société panaméenne pour « acheter des obligations d'une société de Singapour », qui a été dissoute en 2015. Auparavant maire de Varsovie, de 1999 à 2002, puis membre du Parlement européen de 2004 à 2009, il a été contraint de quitter son parti en 2006 pour ne pas avoir correctement déclaré son patrimoine alors qu'il était membre du Parlement européen. En **Espagne**, le ministre de l'Industrie, de l'Énergie et du Tourisme, José Manuel Soria, a démissionné de ses fonctions en avril 2016 après que les Panama Papers l'ont impliqué dans des investissements aux Bahamas et que des journalistes ont révélé ses liens avec une société établie dans le paradis fiscal de Jersey. Il a été indiqué dans les Panama Papers que Rodrigo de Rato y Figaredo, ancien ministre de l'Économie de 2000 à 2004 et vice-président (de 1996 à 2004) puis directeur (de 2004 à 2007) du Fonds monétaire international, qui avait pourtant auparavant assuré ne posséder aucune société dans des paradis fiscaux, détenait plus de 3,6 millions d'euros dans deux sociétés offshore. Il avait été arrêté en 2015 sous les chefs d'accusation de fraude, de détournement de fonds et de blanchiment de capitaux. En 2017, il a été reconnu coupable de détournement de fonds et condamné à quatre ans et demi de prison. En **Ukraine**, l'ancien Président Petro Poroshenko s'était engagé à vendre son entreprise de confiserie (Roshen) s'il était élu, mais les Panama Papers indiquent qu'en 2014, il a, au lieu de cela, transféré la propriété du groupe à une compagnie financière offshore des îles Vierges britanniques, dont il était le bénéficiaire effectif. Il a été établi que l'ancien Premier ministre ukrainien (1996-1997) Pavlo Lazarenko avait utilisé dès 1998, alors qu'il siégeait au Parlement, des sociétés offshore qui faisaient l'objet de multiples enquêtes de corruption. En 1999, la Verkhovna Rada a voté en faveur de la levée de l'immunité parlementaire de Lazarenko, mais celui-ci avait quitté le pays à la veille du vote. En 2009, il a été condamné par un tribunal américain pour le blanchiment de 30 millions de dollars qu'il avait détournés alors qu'il était Premier ministre, par le biais de comptes établis en Pologne, en Suisse, à Antigua et aux États-Unis³. Au **Royaume-Uni**, la baronne Pamela Sharples, membre du parti conservateur et « paire à vie » depuis 1973, était la seule actionnaire d'une société établie aux Bahamas dont elle se servait pour faire des investissements, mais dont elle n'avait pas déclaré l'existence au Parlement. Le cabinet d'avocats qui gère les affaires de la baronne a indiqué qu'elle était devenue directrice de cette société en 2000 et que la société avait été immatriculée au Royaume-Uni la même année et payait maintenant des impôts au fisc britannique. La baronne s'est retirée de la Chambre des Lords en décembre 2017 à l'âge de 94 ans.

² En 2013, M. Berlusconi a été condamné pour fraude fiscale, exclu du Sénat et déclaré inéligible à toute élection générale pendant six ans.

³ Organized Crime and Corruption Reporting Project (OCCRP), *Kyiv Post owner caught up in late 90s scandal*, 3 avril 2016.

5. Les « Paradise Papers » étaient un ensemble de 13,4 millions de documents électroniques confidentiels relatifs à des investissements offshore, qui ont été de nouveau officiellement remis au journal *Süddeutsche Zeitung*, puis communiqués à l'ICIJ et rendus publics en 2017⁴. Ces documents ont révélé les participations et les activités offshore de plus de 120 responsables politiques et dirigeants de pays du monde, dont, en **Lituanie**, le membre du Parlement européen Antanas Guoga (qui détenait des parts dans une société de l'île de Man qui ne figuraient pas dans ses déclarations au Parlement) ; en **Fédération de Russie**, le membre de la Douma Alexey Ezubov, encore en fonction aujourd'hui (qui était cité comme directeur d'une société des Bermudes) et l'ancien membre de la Douma (de 2003 à 2016) Aleksandr Skorobogatko (qui était le bénéficiaire effectif d'une société constituée en 2010 et a démissionné du Parlement en 2016) ; en **Espagne**, l'ancien maire de Majadahonda Guillermo Ortega Alonso (qui a également été impliqué dans l'affaire Gürtel et a démissionné), l'ancien membre du Parlement de la Galicie Pablo Crespo (qui a été reconnu coupable, dans le cadre de l'affaire Gürtel, de corruption, de blanchiment de capitaux et de fraude et condamné à plus de 37 ans de prison) et l'ancien maire de Barcelone et président actuel du groupe parlementaire Convergence et Union au conseil municipal de Barcelone, Xavier Trias (dont le nom figurait dans un trust (fiducie) familial qui aurait servi à dissimuler des fonds pendant la plus grande partie de sa carrière politique) ; en **Ukraine**, l'ancien Vice-Premier ministre de 2014 à 2015, Valeriy Voshchevsky (dont le nom figurait sur le registre des entreprises de Malte en 2013) et Anton Prigodsky, ancien membre de la Verkhovna Rada de 2006 à 2014 (qui était propriétaire d'une société immatriculée à Malte en 2013).

6. Le rapport de l'Assemblée sur les « lessiveuses » – des systèmes internationaux de blanchiment de capitaux à grande échelle – fait apparaître l'ampleur du blanchiment de capitaux impliquant des États membres. Le système de « lessiveuse internationale » a permis de transférer illégalement au moins 21 milliards USD, et peut-être jusqu'à 80 milliards USD de la Fédération de Russie à des destinataires répartis dans le monde entier ; le système de « lessiveuse azerbaïdjanaise » a transféré 2,9 milliards USD hors d'Azerbaïdjan et le système de « lessiveuse Troïka » a servi au transfert supplémentaire de 4,6 milliards USD hors de la Russie⁵. Le rapporteur qui a rendu compte des lessiveuses, notre ancien collègue M. van de Ven, a expliqué que les fonds blanchis avaient été versés à un large éventail de bénéficiaires, parmi lesquels des membres de la famille de plusieurs hauts fonctionnaires. Sur la liste des bénéficiaires figuraient Yaqoub Eyyubov, premier Vice-Premier ministre de l'Azerbaïdjan depuis 2003, les fils du chef adjoint de l'agence azerbaïdjanaise de lutte contre la corruption, Ali Naguiev, les filles de Fizouli Alakbarov, ministre du Travail et de la Protection sociale, et Azer Gasimov, porte-parole du Président Aliyev. (Il est à remarquer que plusieurs de ces noms étaient également cités dans les « Panama Papers ».)

7. La « lessiveuse azerbaïdjanaise » a également fourni des fonds qui ont donné lieu à des activités de corruption au sein de l'Assemblée parlementaire, comme le montre le rapport du Groupe d'enquête indépendant (GIAC)⁶. Cinq anciens membres de l'Assemblée semblent très clairement avoir reçu une partie de ces fonds ; tous ont été sanctionnés par l'Assemblée pour avoir enfreint ses règles de déontologie. Les poursuites judiciaires engagées par les autorités italiennes contre Luca Volonté pour corruption et blanchiment de capitaux ne se sont pas encore achevées. Le Parlement allemand a statué que Karin Strenz avait contrevenu à ses règles de déontologie et lui a infligé une amende record de 20 000 EUR. Transparency International Allemagne a également porté plainte au pénal contre Mme Strenz et un autre ancien membre, Eduard Lintner, pour infraction de corruption d'un agent public. M. Lintner est accusé d'avoir reçu 4 millions EUR de l'Azerbaïdjan par le biais de sociétés écrans britanniques entre 2008 et 2016. En janvier 2020, le parquet de Francfort-sur-le-Main a ouvert une enquête judiciaire sur Mme Strenz et M. Lintner⁷. Leurs domiciles ont été perquisitionnés le 30 janvier 2020, ainsi que celui d'Alain Destexhe (et celui d'un autre ancien membre, Stef Goris). On ne sait toutefois pas à ce jour si le dernier des cinq anciens membres de l'Assemblée parlementaire, Zmagor Jelinčič Plemeniti (Slovénie), a fait l'objet de quelconques mesures.

⁴ ICIJ, [Explore the politicians in the Paradise Papers](#).

⁵ [Résolution 2279 \(2019\)](#) de l'Assemblée : « Lessiveuses: faire face aux nouveaux défis de la lutte internationale contre la criminalité organisée, la corruption et le blanchiment de capitaux ».

⁶ [Rapport du Groupe d'enquête indépendant concernant les allégations de corruption au sein de l'Assemblée parlementaire](#), 15 avril 2018. Voir également la [Résolution 2216 \(2018\)](#) de l'Assemblée : « Suivi du rapport du Groupe d'enquête indépendant sur les allégations de corruption au sein de l'Assemblée parlementaire » et la [page internet](#) sur le suivi l'enquête sur les allégations de corruption en 2017 de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles.

⁷ Transparency International, [Transparency Germany welcomes corruption investigation into Karin Strenz and Eduard Lintner](#), 30 janvier 2020. Le procureur de Rostock a décidé en mai 2019 de ne pas ouvrir d'enquête.

8. En plus de ces révélations de grande ampleur dans les médias, de nombreuses affaires ponctuelles ont été dévoilées ces dernières années. En 2019, la Commission européenne a ordonné à la **République tchèque** de rembourser 17 millions EUR de subventions de l'Union européenne perçues par une entreprise détenue par le Premier ministre, Andrej Babiš⁸. En octobre 2019, le Centre national de lutte contre la corruption et le procureur spécial de la **République de Moldova** ont déclaré que Vladimir Plahotniuc, ancien député et président du parti au pouvoir, le Parti démocratique de la Moldova, était recherché pour des opérations de blanchiment de capitaux d'une envergure exceptionnelle⁹. En **Roumanie**, le chef du Parti démocrate social, qui est au pouvoir, Liviu Dragnea, a dû commencer en mai 2019 à purger une peine de prison de trois ans et demi pour corruption et abus de pouvoir¹⁰. En **Espagne**, l'affaire « Gürtel », en cours, a contribué à l'éclatement du système bipartite du pays, à la transformation de l'idée que la population se fait de ses dirigeants et, en fin de compte, à la chute d'un gouvernement¹¹. Cette affaire a pour principal protagoniste Francisco Correa, un puissant homme d'affaires qui s'est entendu avec des responsables politiques locaux pour fausser l'attribution de marchés publics lucratifs. En mai 2018, 27 accusés, dont deux anciens maires du Parti populaire et un ancien parlementaire, ont été condamnés à des peines de prison dont la durée cumulée dépasse 300 ans. Le Premier ministre, Mariano Rajoy, a dû démissionner après un vote de défiance.

9. Je décrirai la situation plus en détail dans mon rapport final.

3. L'impact de la corruption politique, de la fraude fiscale et du fait d'être associé-e à des comptes offshore sur la confiance de la population à l'égard des institutions démocratiques des pays européens

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

11. L'Assemblée a souligné que « la corruption compromet le bon fonctionnement des institutions publiques et détourne l'action des pouvoirs publics de son but, qui est de satisfaire l'intérêt général. Elle perturbe le processus législatif, porte atteinte aux principes de légalité et de sécurité juridique, introduit une part d'arbitraire dans le processus décisionnel et a un effet dévastateur sur les droits de l'homme »¹². Elle a reconnu que « la répétition des scandales de corruption, tant dans les institutions nationales qu'européennes, a permis aux dirigeants populistes d'exploiter le désenchantement du public à l'égard des "élites corrompues" »¹³. Il est préoccupant de constater que la corruption a des effets négatifs sur la démocratie et menace l'État de droit et les institutions publiques. La fraude fiscale et l'association de personnalités politiques avec des comptes offshore déçoivent également les attentes de la population à l'égard des institutions démocratiques et de ces personnalités. Même dans les États membres où les sociétés offshore peuvent être utilisées à des fins légitimes et légales, la simple association d'une personnalité avec une telle société a des effets considérables sur l'idée que la population se fait de la vie politique dans son ensemble. Dans la pratique, la plupart des comptes offshore servent à des fins de fraude ou d'évasion fiscales. Les responsables politiques de haut niveau qui se livrent à de telles pratiques manifestent leur réticence à garantir la stabilité économique de l'État et leur méfiance à l'égard du système bancaire national et de la stabilité de la monnaie nationale en ne gardant pas leur propre argent dans les banques, et créent également un précédent en matière de fraude fiscale que

⁸ Transparency International, [European Commission confirms Czech Prime Minister Andrej Babiš has conflict of interest](#), 5 juin 2019.

⁹ *Global Voices*, [Can Moldova ever win its gruelling fight against corruption?](#), 3 février 2020. Voir également la [Résolution 2308 \(2019\)](#) de l'Assemblée : « Le fonctionnement des institutions démocratiques en République de Moldova ».

¹⁰ Voir également, GRECO, [Quatrième Cycle d'évaluation - rapport de conformité intérimaire sur la Roumanie](#), juin 2019; OCCRP, [Romanian PM "Disappointed" with EU Threats over Corruption](#), 16 mai 2019; Commission européenne, [Rapport sur les progrès réalisés par la Roumanie au titre du mécanisme de coopération et de vérification](#), 13 novembre 2018.

¹¹ *The Guardian*, [Spain's Watergate: inside the corruption scandal that changed a nation](#), mars 2019.

¹² [Résolution 1943 \(2013\)](#) de l'Assemblée : « La corruption : une menace à la prééminence du droit ».

¹³ [Résolution 2170 \(2017\)](#) de l'Assemblée : « Promouvoir l'intégrité dans la gouvernance pour lutter contre la corruption politique ».

suiront d'autres politiciens et qui est source d'incertitude et d'instabilité dans le pays. La radicalisation de la vie politique, les manquements aux valeurs démocratiques, l'inconduite de personnalités et l'avènement de partis populistes principalement composés de leaders d'opinion sans expérience professionnelle et non de politiciens compétents ne sont que quelques-unes des répercussions manifestes de la désillusion de la population à l'égard de la politique. Lors du scandale des « Panama Papers », par exemple, l'Assemblée s'est déclarée « préoccupée par l'ampleur de l'optimisation fiscale, de l'évasion fiscale, voire de la fraude fiscale dans les sociétés modernes, [qui concernent] aujourd'hui des personnalités publiques [...], lesquelles devraient au contraire être des modèles d'éthique ». Du point de vue de l'Assemblée, « il faut introduire davantage d'éthique dans les milieux politiques et le monde des affaires pour protéger les systèmes économiques, sociaux et démocratiques ». L'Assemblée a appelé à prendre des mesures visant « à garantir la transparence des activités commerciales des responsables politiques, dans la mesure où les rapports opaques entre les entreprises et la politique minent la confiance des citoyens dans les structures démocratiques »¹⁴.

12. L'Assemblée a en outre souligné par le passé que la corruption est généralement profondément ancrée dans l'environnement social, culturel et politique. Il est essentiel, afin de renforcer la résilience des sociétés face à la corruption, de faire évoluer les mentalités et de promouvoir l'intégrité, la responsabilité et la transparence à tous les niveaux de la vie publique. Il s'agit là de valeurs fondamentales à respecter pour assurer le succès des réformes institutionnelles démocratiques et des initiatives de lutte contre la corruption. Je compte, dans mon rapport, évaluer l'évolution de la situation depuis les rapports les plus récents de l'Assemblée, ainsi que le degré d'application des recommandations que celle-ci a formulées.

4. Normes et suivi du Conseil de l'Europe

13. Dans une allocution récemment prononcée devant l'Assemblée, la Secrétaire générale du Conseil de l'Europe a souligné l'importance stratégique que revêt, pour le Conseil dans son ensemble, la lutte contre la corruption, en mettant en garde contre « la corruption endémique, l'inefficacité de l'administration publique et les atteintes aux freins et contre-pouvoirs nécessaires à la bonne santé de toute démocratie », autant de problèmes contre lesquels il incombe aux États membres, y compris à leurs parlements, d'agir¹⁵.

14. La Cour européenne des droits de l'homme (la Cour) a souligné que les autorités judiciaires devaient prendre des mesures efficaces pour réprimer la corruption et engager des poursuites à l'encontre des auteurs de ces actes, car il importe de lutter contre les effets corrosifs de la corruption sur l'État de droit dans une société démocratique. La Cour a également conclu que l'obligation faite à un-e responsable politique et son ou sa conjoint-e de communiquer des détails sur leur situation financière et leur patrimoine répondait au but légitime que constitue la « prévention des infractions pénales » (en l'occurrence la corruption) prévue à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Elle a de plus considéré que cette obligation était « nécessaire, dans une société démocratique », au sens de l'article 8 de la Convention, et ajouté que « la situation financière des personnes titulaires de [fonctions officielles est] une question qui intéresse légitimement le public »¹⁶.

15. Trois traités du Conseil de l'Europe portent sur la corruption sous l'angle du droit pénal, du droit civil et du droit administratif. La Convention pénale sur la corruption ([STE n° 173](#)) du 27 janvier 1999 et son Protocole additionnel ([STE n° 191](#)) prévoient des mesures à prendre au niveau national contre la corruption active et passive d'agents publics nationaux, de membres d'assemblées publiques nationales, de membres d'assemblées parlementaires internationales et de fonctionnaires internationaux. Le préambule de cette convention souligne que « la corruption constitue une menace pour la prééminence du droit, la démocratie et les droits de l'homme, sape les principes de bonne administration, d'équité et de justice sociale, fausse la concurrence, entrave le développement économique et met en danger la stabilité des institutions démocratiques et les fondements moraux de la société ». La Convention civile sur la corruption ([STE n° 174](#)) du 4 novembre 1999 précise que chaque Partie doit prévoir « dans son droit interne des recours efficaces en faveur des personnes qui ont subi un dommage résultant d'un acte de corruption afin de leur permettre de défendre leurs droits et leurs intérêts, y compris la possibilité d'obtenir des dommages-intérêts ». Elle traite en particulier de la responsabilité (y compris la responsabilité de l'État en cas d'acte de corruption commis par un de ses agents publics) et de la coopération internationale. Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) assure le suivi de la mise en œuvre des engagements pris par les États Parties en vertu des deux Conventions.

¹⁴ *Op. cit.* [Résolution 2130 \(2016\)](#).

¹⁵ Secrétaire générale du Conseil de l'Europe, [Address to the Parliamentary Assembly of the Council of Europe](#), Strasbourg, 29 janvier 2020.

¹⁶ *Matanović c. Croatie, requête n° 2742/12*, arrêt du 4 avril 2017, par. 144 (en anglais). *Wypych c. Pologne, requête n° 2428/05*, décision du 25 octobre 2005.

16. Ces traités sont complétés par les instruments juridiques suivants :

- Vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption (Résolution (97) 24 du Comité des Ministres) ;
- Recommandation sur les codes de conduite pour les agents publics (y compris un code modèle) (Recommandation n° R(2000) 10 du Comité des Ministres aux États membres) ;
- Recommandation sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales (Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres aux États membres).

17. Le quatrième cycle d'évaluation du GRECO sur la prévention de la corruption, notamment des parlementaires, et son cinquième cycle sur la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) sont particulièrement pertinents et ont conduit à l'adoption d'éléments d'orientation détaillés sur la mise en œuvre des normes juridiques applicables¹⁷. Les rapports par pays établis par le GRECO dans le cadre de ces deux cycles d'évaluation ont souvent fourni des éléments d'orientation sur différentes questions, dont la transparence des procédures, la rémunération et les avantages sociaux, les codes de conduite, les conflits d'intérêts, les déclarations de patrimoine, les activités interdites ou restreintes et les mécanismes de contrôle et d'application. Dans son rapport d'octobre 2017, intitulé « Prévenir la corruption : Parlementaires, juges et procureurs – conclusions et tendances », le GRECO a fait remarquer que « la grande conclusion du 4e Cycle est que si des bases solides ont été établies dans la plupart des pays pour lutter contre la corruption, notamment l'adoption de bonnes (voire excellentes) pratiques, on note globalement que la mise en œuvre manque d'efficacité. Une recommandation sur cinq renvoie au contrôle et à l'application du cadre législatif en vigueur. C'est là un signe clair que la mise en œuvre effective des dispositions législatives et réglementaires est source d'inquiétude pour chaque groupe soumis à l'examen du GRECO. » Il a été constaté que « la grande majorité des recommandations formulées à l'intention des parlementaires renvoie à trois grands domaines : le contrôle et l'application de la loi, les incompatibilités et les règles de conduite ».

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

19. En ce qui concerne le blanchiment de capitaux, la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STE n° 198, « Convention de Varsovie ») fournit d'utiles éléments d'orientation. Le Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (MONEYVAL) est un organe de suivi permanent du Conseil de l'Europe chargé d'apprécier la conformité aux principales normes internationales en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme et d'apprécier l'efficacité de l'application de ces normes, ainsi que de faire des recommandations aux autorités nationales sur les améliorations à apporter à leurs systèmes. Des évaluations sont réalisées sur la base des [Recommandations de 2012 du Groupe d'action financière \(GAFI\)](#). Afin de renforcer la lutte contre la corruption et le blanchiment de capitaux, l'Assemblée a, dans sa [Résolution 2218 \(2018\)](#), également recommandé que les États membres envisagent de renverser la charge de la preuve pour la confiscation d'actifs illicites, conformément aux exemples de l'Irlande et de l'Italie que la Cour a jugés compatibles avec la présomption d'innocence (paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention) et avec la protection de la propriété (article 1 du Protocole n° 1 de la Convention).

20. Les principes déontologiques que les membres de l'Assemblée doivent respecter sont énoncés dans le Règlement, ainsi que dans le Code de conduite des membres qui y a été ajouté. En vertu du paragraphe 17 du Code de conduite, les membres sont tenus de déclarer chaque année toute activité professionnelle, toute fonction et tout poste rémunéré, dans le secteur public ou privé, exercé ou occupé régulièrement ou occasionnellement, que ce soit en tant que salarié, membre d'une profession libérale ou travailleur

¹⁷ Page Web du GRECO sur les [Évaluations](#).

indépendant, y compris un mandat parlementaire et des fonctions d'élu local, et tout autre intérêt. À la demande de la présidente de la commission du Règlement de l'Assemblée parlementaire (devenue ensuite Présidente de l'Assemblée), Mme Liliane Maury Pasquier (Suisse, Groupe socialiste), le GRECO a évalué les règles de conduite de l'Assemblée, notamment en ce qui concerne les questions relatives aux conflits d'intérêts, aux déclarations de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts ; l'interdiction ou la restriction de certaines activités ; l'efficacité des mécanismes de surveillance et de contrôle ; et, enfin, le conseil, la formation et la sensibilisation. Dans son évaluation¹⁸, le GRECO a constaté que le cadre réglementaire constitué par le recueil de 2015 de textes de déontologie appelait bon nombre d'améliorations. En 2017, l'Assemblée a répondu aux préoccupations du GRECO en mettant en place de nouvelles règles de conduite et obligations déclaratives visant à prévenir, à l'avenir, toute éventuelle corruption au sein de l'Assemblée¹⁹.

21. En réponse aux rapports et aux conclusions du GIAC sur la conduite individuelle de membres ou d'anciens membres, la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles de l'Assemblée parlementaire a procédé à deux auditions afin d'entendre les membres de l'Assemblée concernés et a décidé de prendre certaines mesures (à savoir le retrait de titres d'associé honoraire de l'Assemblée parlementaire et la privation à vie du droit d'accès aux locaux du Conseil de l'Europe et de l'Assemblée parlementaire), dans le strict cadre de la réglementation déontologique de l'Assemblée. L'Assemblée a rappelé en 2018 « le principe de la responsabilité politique individuelle, y compris la possibilité, pour les élus, de rendre leurs mandats ». Elle a également invité « les groupes politiques de l'Assemblée, ainsi que les groupes politiques dans les parlements nationaux, à tirer, chacun en ce qui le concerne, les conséquences de la mise en cause éventuelle de leurs membres »²⁰. Il convient également de signaler la plateforme de l'Assemblée contre la corruption, officiellement lancée à Strasbourg le 8 avril 2014 pour créer un espace de dialogue visant à lutter plus efficacement contre les nouvelles formes de corruption et contribuer à promouvoir la transparence et l'honnêteté dans la vie publique. Des séminaires et ateliers – axés sur la dimension régionale ou nationale – ont déjà été organisés ou sont prévus sur des sujets tels que les mécanismes permettant aux parlements nationaux de lutter contre la corruption, le code de conduite pour les parlementaires et l'intégrité du personnel parlementaire. Faute de moyens adéquats, cette plate-forme est actuellement en sommeil²¹.

5. Conclusions et prochaines étapes

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

23. L'Assemblée est depuis longtemps déterminée à « restaurer la confiance dans l'efficacité et l'action des institutions démocratiques [à titre prioritaire pour] l'ensemble des démocraties européennes, y compris les institutions européennes »²², encourageant les États membres à « rester le fer de lance de la lutte contre la corruption »²³.

24. L'Assemblée a également rappelé que les responsables politiques devaient être tenus responsables de leurs actes délictuels ordinaires au même titre que les simples citoyens. Toute distinction entre la prise de décision politique et les actes ou omissions délictuels doit se fonder sur le droit interne²⁴. Je compte poursuivre mes recherches sur les moyens d'empêcher les dirigeants politiques d'abuser de leur pouvoir pour en tirer un avantage personnel ainsi que sur la façon de garantir le respect des principes de déontologie les plus stricts dans la vie publique.

25. Pour établir mon futur rapport, je propose de procéder à des auditions d'experts lors des réunions de la commission à venir, avec des représentants du GRECO, de Moneyval, de la Banque mondiale, de Transparency International et du Consortium international de journalistes d'investigation (ICIJ).

¹⁸ GRECO, *Évaluation de la Déontologie des membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe*, juin 2017.

¹⁹ *Résolution 2182 (2017)* de l'Assemblée : « Suivi de la [Résolution 1903 \(2012\)](#) : promotion et renforcement de la transparence, de la responsabilité et de l'intégrité des membres de l'Assemblée parlementaire ».

²⁰ *Op. cit. Résolution 2216 (2018)*.

²¹ Voir la [page Web](#) de la plateforme. Voir également le *Guide à l'usage des parlementaires – Présentation des activités de la plateforme de l'APCE contre la corruption*, 2014.

²² *Op. cit. Résolution 2170 (2017)*.

²³ *Op. cit. Résolution 1943 (2013)*.

²⁴ *Résolution 1950 (2013)* de l'Assemblée : « Séparer la responsabilité politique de la responsabilité pénale ».