

AS/Pro (2019) 11 def

27 juin 2019

frdoc11_2019

Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles

Rapport du Groupe d'enquête indépendant sur les allégations de corruption au sein de l'Assemblée parlementaire : bilan du suivi par la commission des conclusions et recommandations

Rapport d'activités à l'attention du Bureau de l'Assemblée¹

préparé par la Présidente de la commission

1. Le 26 avril 2018, l'Assemblée parlementaire adoptait la Résolution 2216 (2018) « Suivi du rapport du Groupe d'enquête indépendant sur les allégations de corruption au sein de l'Assemblée parlementaire ». Cette résolution a été adoptée sur la base d'un rapport de la commission du Règlement (Doc. 14540), suite à la publication, le 22 avril 2018 du rapport du Groupe d'enquête indépendant concernant les allégations de corruption au sein de l'Assemblée parlementaire (GIAC). Parallèlement à ses conclusions relatives aux cas individuels, le GIAC a formulé un certain nombre de recommandations à l'attention de l'Assemblée concernant son fonctionnement général, son processus décisionnel et son cadre déontologique. Les extraits pertinents du rapport du GIAC figurent en annexe à la présente note.

2. La résolution chargeait la commission du Règlement d'assurer le suivi du rapport du GIAC sur deux points : en premier lieu, la commission devait examiner les recommandations et les conclusions du GIAC ayant trait au comportement individuel de membres ou d'anciens membres (paragraphe 14.4), en procédant « le plus tôt possible à la mise en œuvre de la procédure prévue aux paragraphes 20 et suivants du Code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire, concernant les membres cités dans le rapport » ; en second lieu, la commission devait procéder à l'analyse des recommandations et conclusions générales du GIAC et de « mettre en œuvre les changements qui s'imposent dans le Règlement et dans le cadre d'intégrité de l'Assemblée, en gardant à l'esprit la nécessité de transparence et de responsabilité ».

1. Suivi des recommandations et des conclusions du GIAC ayant trait au comportement individuel de membres ou d'anciens membres – les actions entreprises

3. Dans la mise en œuvre concrète de la procédure prévue dans le Code de conduite des membres de l'Assemblée, la commission a pris immédiatement, dès le 24 avril 2018, les décisions qui s'imposaient :

– elle a défini son cadre d'action, en définissant soigneusement les catégories de personnes dont les cas devaient être examinés – compte tenu des trois catégories de cas listées dans le rapport –, à savoir les actes de corruption, les cas de violation de certaines dispositions du code de conduite des membres de l'Assemblée ou du code de conduite des rapporteurs de l'Assemblée, et, enfin, les refus de coopérer avec le GIAC ;

– elle a complété et renforcé les garanties procédurales prévues au paragraphe 21 du code de conduite par un cadre spécifique rigoureux à l'attention des personnes auditionnées par la commission (réunion strictement à huis clos et respect absolu de la confidentialité) ;

¹ Approuvée à l'unanimité par la commission le 26 juin 2019.

– la commission a défini le calendrier de ses actions ; elle a décidé de conduire une série d'auditions, en convoquant les membres de l'Assemblée cités dans le rapport, et, pour la première d'entre elles, décidé d'inviter ceux des membres qui occupaient des postes importants au sein de l'Assemblée ;

– et, enfin, elle a scrupuleusement suivi le cadre fixé par le code de conduite s'agissant de déterminer l'existence d'une violation mineure du code (paragraphe 24) ou d'une violation grave ou répétée du code (paragraphe 25), qui entraîne la sanction (paragraphe 27).

4. Entre avril et octobre 2018, la commission du Règlement a tenu cinq réunions, dont quatre auditions, au cours desquelles les cas de huit membres et de 17 anciens membres de l'Assemblée mentionnés dans le rapport du GIAC ont été examinés :

– Au cours de la première audition, le 25 avril 2018, la commission a entendu les membres suivants : M. Tiny Kox, Mme Ria Oomen-Ruijten, M. Stefan Schennach, M. Samad Seyidov, et elle a pris des décisions sur les trois premiers cas.

– Lors de sa seconde audition, le 15 mai 2018, la commission a entendu les membres suivants : M. Pedro Agramunt, M. Cezar Florin Preda et M. Jordi Xuclà, et elle a pris des décisions sur ces cas ainsi que sur le cas de M. Samad Seyidov, auditionné le 25 avril 2018.

– Lors de sa réunion des 26 et 27 juin 2018, la commission a examiné les cas de quinze anciens membres de l'Assemblée mentionnés dans le rapport du GIAC : M. Agustín Conde, M. Alain Destexhe, M. Stef Goris, M. Andreas Gross, Mme Gultakin Hajibayli, M. Tadeusz Iwiński, M. Zmago Jelinčič Plemeniti, M. Jaakko Laakso, M. Göran Lindblad, M. Eduard Lintner, M. Muslum Mammadov, Mme Karin Strenz, M. Elkhani Suleymanov, M. Luca Volontè et Mme Karin Woldseth.

– Au cours d'une quatrième réunion, le 4 septembre 2018, la commission a examiné un seizième cas d'anciens membres de l'Assemblée, celui de M. Michael Hancock, et réexaminé la décision prise à l'égard de Mme Hajibayli lors de la réunion du 27 juin.

– Enfin, la commission a tenu une cinquième réunion, le 11 octobre 2018, consacrée à l'examen des derniers cas mentionnés dans le rapport du GIAC, à savoir celui de M. Ondřej Benešik, membre de l'Assemblée, et de M. Robert Walter, ancien membre de l'Assemblée, tous deux auditionnés.

5. Les décisions relatives à ces cas individuels ont été rendues publiques immédiatement après leur adoption et publiées sur une page spéciale du site internet de l'Assemblée rassemblant tous les documents pertinents liés au cadre de transparence de l'Assemblée et au rapport final du GIAC.

6. Par ailleurs, le 23 avril 2018, le Président de l'Assemblée a adressé le rapport du GIAC à l'ensemble des présidents et présidentes des parlements des États membres, précisant que si ce rapport « ne révèle pas de pratiques de corruption généralisées à l'Assemblée, il dévoile cependant plusieurs cas d'infraction au code de conduite de l'Assemblée et suscite des soupçons d'activités de corruption ». Le Président leur demandait d'intervenir « si nécessaire » afin que ces cas soient portés « à l'attention des autorités nationales concernées en vertu de leur législation interne ». Dans un courrier du 7 mai 2018, le Président de l'Assemblée rappelait aux présidents et présidentes des parlements la teneur de son courrier précédent et leur transmettait la Résolution 2216 (2018) en leur demandant de lui adresser « d'ici fin 2018, des informations sur toute mesure prise par votre parlement national ou délégations nationale » en application du paragraphe 14.3 de la résolution².

7. Les 26 réponses³ reçues à cette lettre ont été régulièrement portées à la connaissance de la commission, qui peut en tirer des conclusions. Certains parlements ont déclaré ne pas avoir été en mesure d'engager une procédure interne contre les membres mentionnés dans le rapport du GIAC, ceux-ci ayant déjà quitté les parlements nationaux. Dans deux cas, des enquêtes ont été ouvertes au niveau du parlement (Bundestag allemand et Chambre des députés roumaine) et l'un d'eux a donné lieu à des sanctions en vertu du code de conduite du parlement concerné (cas de Mme Karin Strenz, membre du Bundestag). Une

² L'Assemblée « invite les parlements nationaux des États membres, leurs délégations nationales à l'Assemblée parlementaire, ainsi que les gouvernements nationaux, à examiner le rapport du groupe d'enquête et à prendre les mesures qui s'imposent à l'égard des cas mentionnés, qui méritent toute leur attention, et à faire rapport à l'Assemblée avant la fin de l'année 2018. »

³ Allemagne (3), Autriche, Belgique (2), Chypre, Croatie, Finlande, France, Hongrie, Irlande, Liechtenstein, Lituanie, Malte, Norvège, Pays-Bas, Roumanie, Royaume-Uni, Saint-Marin, Slovénie (2), Suède, Suisse, Turquie, Ukraine.

enquête pénale a été menée dans un cas. À un niveau plus général, certains parlements ont décrit leur cadre de transparence, souvent basé sur la déclaration des avoirs et des intérêts, et le cadre juridique anti-corruption existant. Deux parlements ont déclaré avoir réexaminé la manière dont ils préparaient leurs membres au travail interparlementaire.

2. Evaluation de la procédure suivie par la commission à l'égard des cas individuels

2.1. Observations relatives à la procédure menée par le GIAC

8. Au cours des auditions et réunions de la commission, les membres de la commission ont fait part d'un certain nombre de commentaires, notamment :

- les membres ont regretté de ne pas avoir eu accès aux informations ou aux archives que le GIAC détenait et qui auraient été de nature à mieux éclairer leur décision ;
- ils ont relevé, à la lecture du rapport du GIAC, que l'anonymat des témoins reçus par le GIAC n'avait pas toujours été préservé ;
- ils ont également soulevé le problème de l'absence de suivi donné par le GIAC aux courriers de convocation ou de demandes de coopération qu'il a adressés aux membres ou anciens membres de l'Assemblée, et, sur ce point, l'absence de preuves données à la commission que les courriers du GIAC, réputés avoir été adressés par lettre recommandée ou par email, avaient bien été reçus par leurs destinataires ;
- certains membres ont noté l'absence de traitement de certaines informations portées à la connaissance du GIAC au cours de son enquête (par exemple, certaines personnes entendues par le GIAC ont signalé que certaines allégations et informations qu'ils lui avaient communiquées ne figuraient pas dans son rapport final);
- enfin, dans la détermination des infractions commises par les membres ou anciens membres de l'Assemblée aux règles déontologiques de l'Assemblée, le GIAC a considéré que, outre les règles de conduite (paragraphe 7 à 16 du code de conduite des membres de l'Assemblée), des violations des principes généraux de conduite (paragraphe 5) pourraient également être directement invoquées et entraîner des sanctions.

2.2. Observations relatives à la procédure menée par la commission du Règlement

9. Dans l'examen des cas des membres de l'Assemblée cités dans le rapport du GIAC, la commission a choisi de les convoquer et de les auditionner directement, ceux-ci pouvant ainsi présenter leurs observations en personne. S'agissant des anciens membres de l'Assemblée, la commission a adopté une procédure « allégée », à savoir que ces anciens membres étaient informés de la possibilité d'être auditionnés, à leur demande, par la commission ou de transmettre leurs observations par écrit. Cette procédure est dérogoratoire de la procédure prévue dans le code de conduite, qui requiert leur présence. Si elle a permis à la commission de s'acquitter de sa mission plus rapidement, cela ne s'est pas fait pour autant aux dépens d'une grande rigueur dans l'examen de ces cas. A cet égard, la commission n'a pas hésité à réexaminer le cas de Mme Hajibayli, considérant que la contestation qu'elle avait faite de la décision prise à son endroit était sérieuse et fondée, et à modifier sa décision initiale.

10. Au cours des nombreuses réunions qu'elle a tenues, la commission s'est parfois heurtée à des contraintes de temps, et il n'a pas été possible d'interroger un membre concerné et de délibérer sur son cas lors de la même réunion. La commission a jugé important que, pour pouvoir organiser efficacement une procédure contradictoire, seuls les membres de la commission ayant interrogé la personne concernée auraient le droit de prendre part aux délibérations sur l'issue de l'affaire.

11. En ce qui concerne le cadre de sanctions, la commission a considéré que son efficacité limitée, en particulier en ce qui concerne les anciens membres, était préoccupante. En effet, les sanctions auxquelles les anciens membres s'exposent sont très limitées (retrait de l'honorariat à l'Assemblée, interdiction d'accès aux locaux du Conseil de l'Europe pendant les activités de l'Assemblée et des commissions). Ces sanctions ne sont pas expressément mentionnées au paragraphe 27 du code de conduite et découlent de textes complémentaires spécifiques.

12. De même, dans certains cas, les sanctions prises à l'encontre de membres peuvent être inopérantes. Ainsi dans le cas de M. Pedro Agramunt, la commission a examiné son cas et pris une sanction alors qu'il

était membre de l'Assemblée (privation de certains droits de participation et de représentation en application du paragraphe 27 du code de conduite). Deux mois plus tard, il démissionna de l'Assemblée et devint un ancien membre. Il en est résulté que les sanctions imposées n'étaient plus pertinentes, alors que les sanctions applicables aux anciens membres ne pouvaient plus être infligées étant donné qu'il n'avait pas été sanctionné à ce titre. Par conséquent, il conserve théoriquement le libre accès aux locaux du Conseil de l'Europe.

13. Il serait donc souhaitable de revoir le mécanisme de sanction et notamment de l'harmoniser afin de prendre en compte les modifications éventuelles dans la situation et le mandat des membres de l'Assemblée.

3. Suivi des recommandations et conclusions générales du GIAC – mesures prises

14. Sur la base des constats et observations opérés au cours de son enquête, le GIAC a élaboré un certain nombre de recommandations à l'attention de l'Assemblée relatives au fonctionnement général de l'Assemblée, au processus décisionnel et au cadre déontologique.

3.1. Modifications apportées au cadre déontologique de l'Assemblée depuis la publication du rapport du GIAC

15. L'Assemblée a pris des mesures concertées pour rendre son cadre déontologique pleinement opérationnel, notamment en tenant compte des recommandations du GIAC, mais également celles du Groupe d'Etats contre la corruption du Conseil de l'Europe (GRECO), qui avait effectué une expertise approfondie du cadre d'intégrité et de l'ensemble des règles et mécanismes relatifs à la déontologie des membres de l'Assemblée⁴.

3.1.1. Contrôle des conflits d'intérêts et déclaration de cadeaux (§§ 754, 757)

16. En octobre 2017, l'Assemblée a adopté la Résolution 2182 (2017) sur le «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». La résolution instaure, à compter de 2018, un système de déclarations annuelles d'intérêts à l'intention des membres de l'Assemblée exigeant qu'ils déclarent chaque année, entre autres, toutes leurs activités, leurs revenus, la participation à des associations et à des groupes d'amitié, les cadeaux et les voyages pouvant être considérés comme pertinents eu égard aux activités des membres de l'Assemblée. Il constitue une base solide pour permettre d'identifier toute situation de conflit d'intérêts réel ou potentiel pour les membres des missions d'observation d'élections, les rapporteurs et les rapporteurs généraux, conformément aux recommandations du GRECO (reprises ultérieurement par le GIAC, § 757 iv). Le système actuel a remplacé le système de déclaration de cadeaux en place avant 2018, qui n'était guère utilisé. Le regroupement des déclarations de tous les intérêts pertinents en un seul formulaire a répondu à l'appel du GIAC pour plus de «transparence ... en ce qui concerne les cadeaux ou avantages de toute nature reçus » (§ 754).

17. Les déclarations ainsi que leurs mises à jour peuvent être consultées sur le profil de chaque membre sur le site internet de l'Assemblée. En outre, la liste des membres qui n'ont pas soumis leur déclaration d'intérêts pour 2019 est publiée sur le site internet de l'Assemblée. Ces membres sont automatiquement privés du droit d'être désignés rapporteurs, d'exercer la fonction de rapporteur de commission ou d'être membre d'une commission ad hoc d'observation des élections (voir paragraphe 24).

18. Lors de sa réunion du 10 décembre 2018, la commission du Règlement a examiné les questions du contrôle des déclarations d'intérêts. Tout en reconnaissant que l'examen minutieux constituait la pierre angulaire du système de déclaration, la commission est convenue que, pour diverses raisons logistiques et financières, les seuls outils de contrôle relevaient de l'examen public ou par les pairs.

19. Pour compenser l'absence de contrôle systématique, le code de conduite fournit une procédure solide permettant d'examiner une allégation de conflit d'intérêts ou de déclaration inexacte à la demande soit du Président de l'Assemblée, soit d'au moins 20 membres de l'Assemblée représentant 5 délégations nationales au moins, ou sur proposition de la commission du Règlement.

⁴ Rapport d'expertise intitulé «Évaluation de la déontologie des membres de l'Assemblée parlementaire», adopté par le GRECO le 19 juin 2017 <https://rm.coe.int/evaluation-de-la-deontologie-des-membres-de-l-assemblee-parlementaire-1680728009>

20. La commission du Règlement est la seule commission habilitée, en vertu du code de conduite, à analyser une violation présumée de l'obligation de déclarer les intérêts. Un conflit d'intérêts présumé d'un rapporteur est analysé par la commission concernée conformément au code de conduite des rapporteurs de l'Assemblée parlementaire, qui est la *lex specialis*. En ce qui concerne les conflits d'intérêts potentiels des rapporteurs, la pratique actuelle permet à la commission concernée d'examiner le cas sur la base de la demande motivée d'un seul membre de l'Assemblée.

21. Par conséquent, la procédure existante répond aux préoccupations exprimées par le GIAC en ce qui concerne le contrôle de l'absence de conflit d'intérêts dans le cas d'un rapporteur (§757 v).

3.1.2. Compléter et renforcer le système de sanctions (§757 ii)

22. Sur la base du rapport d'évaluation du GRECO, le GIAC demande 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 ».

23. Le système de sanctions, composante essentielle d'un cadre d'intégrité réussi, avait déjà été introduit dans la première version du code de conduite adoptée en 2012, parallèlement à la procédure d'enquête. L'ensemble du mécanisme, y compris la décision de sanction et le choix de celle-ci, relevait entièrement du/de la Président(e) de l'Assemblée. Lors de la révision ultérieure du code de conduite, le système de sanctions a été défini de manière plus détaillée. La Résolution 2182 (2017) sur le « 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 » a revu le mécanisme de supervision, y compris la liste des sanctions. Les amendements introduits dans le code de conduite établissent une distinction entre une violation mineure (paragraphe 24) et une violation sérieuse (paragraphe 25). Cette distinction repose sur le niveau des dommages causés à l'Assemblée en tant qu'institution, notamment en utilisant à mauvais escient son appartenance à l'Assemblée à des fins personnelles. Par violation mineure, on entend une violation par négligence, où la personne a agi de bonne foi, et qui pourrait être facilement corrigée. Une violation grave impliquerait une violation délibérée ou une négligence commise à de nombreuses occasions. Par conséquent, il est difficile de déterminer à l'avance si la violation d'une règle existante entraînerait la qualification de violation mineure ou de violation grave. Chaque qualification doit être faite en tenant compte des circonstances de l'espèce.

24. On relèvera à cet égard que, outre les cas des membres et anciens membres de l'Assemblée mentionnés dans le rapport du GIAC (voir paragraphe 4), le système de sanctions a été précisé – et mis en œuvre – en 2018 s'agissant des sanctions à l'encontre des membres qui n'ont pas soumis de déclaration, refusé de déposer une déclaration, omis de déclarer un intérêt pertinent ou déposer une fausse déclaration (privation du droit d'être désigné rapporteur ou d'exercer la fonction de rapporteur de commission ou d'être membre d'une commission ad hoc d'observation des élections)⁵. Ces sanctions se sont appliquées en 2019 à des cas comparables.

3.1.3. Vote en plénière et en commission (§§ 747, 757 vii, viii)

25. Le GIAC a exprimé sa préoccupation devant l'éventuelle falsification du décompte des voix dans les commissions. En particulier, il a été souligné que les difficultés étaient « créées par la présence de différentes personnes aux réunions de commission pendant le décompte des voix » : « 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 » (paragraphe 572 et 573). En outre, il a demandé que « toute tentative de fausser un vote [fasse] l'objet d'une enquête et [donne] lieu aux sanctions qui s'imposent. »

26. Afin de répondre à cette préoccupation, de faciliter le déroulement des réunions de commission et l'identification des activités de lobbying dans les locaux de l'Assemblée, de nouvelles règles d'accès, de circulation et de sécurité dans l'enceinte du Conseil de l'Europe pendant les sessions de l'Assemblée parlementaire et les réunions des commissions et sous-commissions de l'Assemblée ont été adoptées par l'Assemblée le 21 janvier 2019. Le document rappelle que, en règle générale (article 48.3 du Règlement), les réunions des commissions ne sont pas publiques. Il fournit également la liste des personnes qui peuvent être autorisées à assister à une réunion. Une commission peut décider qu'une partie de sa réunion ou un point spécifique est ouvert au public (à savoir une audition). De plus, lors des sessions de l'Assemblée, le nombre de personnes qu'un membre de l'Assemblée peut inviter est désormais limité ; les badges

⁵ Décision prise par la commission du Règlement lors de sa réunion du 24 janvier 2018, confirmée par le Bureau de l'Assemblée le 15 mars 2018.

permettent de différencier le droit d'une personne d'accéder à certaines zones ou lieux de travail dans les locaux du Conseil de l'Europe⁶.

27. Le GIAC a également invité l'Assemblée à prendre des mesures concrètes pour que les membres de l'Assemblée puissent voter librement et en toute indépendance et éviter les pressions des gouvernements. Il convient de noter que l'article 14 de l'Accord général sur les privilèges et immunités accorde aux membres une immunité absolue de poursuites en ce qui concerne les opinions exprimées ou les votes émis dans l'exercice de leurs fonctions à l'Assemblée. En outre, les règles actuelles, qui ne permettent pas qu'un membre dont les pouvoirs ont été ratifiés soit relevé de son mandat au sein de sa délégation au cours de l'année parlementaire, sauf à ce qu'il démissionne, ont été conçues, entre autres, dans le but de protéger la liberté d'action des membres. Naturellement, une règle peut être contournée. Par exemple, un membre "indésirable" pourrait être remplacé dans la délégation à l'ouverture de la session suivante ou empêché de se rendre à Strasbourg par son parlement national. Toutefois, des situations de ce type suscitent des inquiétudes quant au fonctionnement global de la démocratie dans le pays concerné et ne pourraient guère être réglées par une simple révision du cadre procédural de l'Assemblée⁷.

28. Enfin, une tentative de fausser un vote pourrait déjà faire l'objet d'une enquête en vertu du paragraphe 7 du code de conduite. La commission pourrait toutefois considérer s'il y a lieu d'ajouter une disposition spécifique au code de conduite.

3.1.4. Harmonisation des règles existantes (§757 ii)

29. La Résolution 2182 (2017) susmentionnée a procédé à l'harmonisation du libellé des dispositions similaires dans les textes existants.

3.2. Sur le fonctionnement pratique des missions d'observation des élections (§§ 751, 753, 757 x)

30. Les recommandations du GIAC ont conduit à un certain nombre de modifications des Lignes directrices pour l'observation des élections par l'Assemblée parlementaire⁸.

3.2.1. Règles et procédures relatives à la conduite des membres dans le cadre des missions d'observation d'élections (§ 757 x)

31. Les dispositions relatives à la conduite et à l'organisation pratique de l'observation électorale (chapitre F) ont été précisées s'agissant en particulier de la conduite de la mission, l'interaction avec les autorités nationales, le rôle des membres dans le processus d'observation des élections, la communication et les relations avec les médias. Il en est de même des dispositions relatives aux rapports d'observation des élections et communiqués (chapitre G).

32. Le contenu du formulaire de déclaration d'intérêts des candidats aux missions d'observation d'élections a été modifié pour y inclure des rubriques supplémentaires (appartenance à des groupes d'amitié ; activités occasionnelles, mandats ou missions ayant un lien avec le pays concerné ; missions non officielles d'observation d'élections ou organisées à l'occasion d'élections, effectuées au cours des dix dernières années dans le pays concerné).

33. La question des cadeaux et autres avantages et hospitalités, que tout candidat à une mission d'observation doit déclarer dans cette déclaration spécifique, est également réglée dans le cadre du nouveau système de déclaration d'intérêts (voir le chapitre 3.1.1. ci-dessus).

3.2.2. Nouvelles modalités de coopération avec la Mission internationale d'observation des élections (MIOE) et l'OSCE / BIDDH (§751)

34. Le GIAC considère que « 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

⁶ Le 15 janvier 2019, la commission du Règlement a décidé, après avoir examiné la question de manière approfondie au cours de plusieurs réunions, de recommander de ne pas établir, à ce stade, de registre de transparence des représentants d'intérêts. Le Bureau de l'Assemblée en a été informé.

⁷ Voir le rapport de la Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles sur « La nature du mandat des membres de l'Assemblée parlementaire » (Doc. 14077) et la Résolution 2126 (2016).

⁸ Ces lignes directrices ont été révisées par le Bureau de l'Assemblée le 31 mai 2018.

<http://website-pace.net/documents/10643/436801/GuidelinesElectionObservation-FR.pdf/970a6e6d-3434-4ec5-a3b0-c86e127c1b8a>

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. »

35. Le nouveau libellé des paragraphes 26 et 27 invite désormais l'Assemblée à s'abstenir d'envoyer sa propre mission si la mission d'observation à long terme de l'OSCE/BIDDH ne peut être déployée. En outre, une coopération plus étroite et régulière entre les chefs des délégations de la MIOE est nécessaire pour s'assurer, dans la mesure du possible, que les évaluations des élections ne diffèrent pas. En outre, le nouvel article 42 précise comment les déclarations préliminaires et les rapports finaux sont établis si les organisations partenaires habituelles de l'Assemblée dans les MIOE ne déploient pas de mission d'observation.

3.2.3. Prévenir la participation de membres et anciens membres de l'Assemblée parlementaire aux missions d'observation d'élections déployées par d'autres organisations (§753)

36. Outre l'obligation pour les candidats à une mission d'observation de déclarer les missions d'observation électorale effectuées en dehors d'une MIOE au cours des dix années écoulées (paragraphe 32), les membres des commissions ad hoc de l'Assemblée sont désormais tenus d'observer les dispositions du nouveau Code de conduite pour les Missions internationales d'observation des élections, annexé aux Lignes directrices, et qui s'appliquent de manière uniforme à tous les membres des MIOE.

4. Suivi des recommandations et conclusions générales du GIAC - travaux en cours

37. S'agissant de certaines autres questions, la réflexion sur la prise en compte des recommandations du GIAC et la révision éventuelle des règles et procédures en vigueur sont toujours en cours.

4.1. Consolidation du mécanisme de plainte (757 ii, vii)

38. Lorsqu'elle a traité du rapport du GIAC, la commission du Règlement a démontré sa capacité à mettre en œuvre la procédure prévue par le Code de conduite des membres de l'Assemblée s'agissant d'examiner les allégations de violation du code et de les sanctionner. Toutefois, la commission s'est appuyée entièrement sur le travail d'enquête réalisé par le GIAC et ses conclusions. Elle n'a pas eu besoin d'enquêter elle-même. Ainsi, pour faire suite aux conclusions du GIAC, la commission a décidé d'évaluer si le cadre de procédure actuel est pleinement opérationnel pour lui permettre de traiter les allégations de violation du Code de conduite et les nouvelles demandes d'enquête dont elle pourrait être saisie à l'avenir.

4.1.1. Cadre général

39. En vertu du mécanisme actuel, la mise en œuvre du code de conduite incombe au/à la Président(e) de l'Assemblée et à la commission du Règlement (paragraphe 18). Le/la Président(e) de l'Assemblée peut se prononcer sur des manquements mineurs, si la commission du Règlement n'est pas saisie (paragraphe 19). La commission du Règlement examine les allégations de violation du code de conduite qui sont portées à son attention par le/la Président(e) de l'Assemblée, ou par au moins 20 membres de l'Assemblée représentant au moins 5 délégations nationales. La commission peut également lancer une enquête de son propre chef (paragraphe 20). Par conséquent, le/la Président(e) de l'Assemblée et la commission du Règlement ont, chacun, compétence pour ouvrir une enquête à la suite d'une plainte émanant d'un particulier ou d'une organisation.

40. Les paragraphes 21 à 27 du code de conduite détaillent plus spécifiquement la procédure d'enquête de la commission et le mécanisme décisionnel. Cette procédure a déjà été mise en œuvre lors de l'examen des cas mentionnés au paragraphe 4 du présent rapport. La commission a alors considéré que l'ensemble du cadre existant était complet, à l'exception d'un nombre limité d'éléments pratiques qui devaient être traités.

4.1.2. Éléments supplémentaires à introduire

41. Même si le code de conduite décrit déjà certaines étapes de la procédure de contrôle du respect du code de conduite, d'autres questions de procédure pourraient se poser.

– *Seuil de 20 membres représentant 5 délégations nationales*

42. Dans les faits, tant le/la Président(e) de l'Assemblée que la commission du Règlement ont examiné des cas d'allégations de conflit d'intérêts ou de fausses déclarations d'intérêts dont ils ont été saisis à la demande d'un seul membre de l'Assemblée. On peut donc se demander s'il ne serait pas utile de revoir le seuil de 20 membres généralement requis par le code de conduite pour qu'une enquête soit ouverte, afin d'aligner les règles sur la nouvelle pratique.

– *Critères de recevabilité d'une plainte*

43. On rappellera que le rapport sur de la commission du Règlement sur le «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» (Doc. 14407) comporte en annexe un formulaire type de demande d'enquête en vertu du paragraphe 17 du Code de conduite des membres de l'Assemblée. Ce formulaire s'adresse aux seuls membres de l'Assemblée et comporte, outre les noms et qualité des demandeurs, l'identité du membre visé par les allégations ainsi que les motifs de la demande d'enquête (l'énoncé des allégations relatives au non-respect par un membre de ses obligations en vertu du code de conduite, les dispositions pertinentes du Code en cause ainsi que les motifs raisonnables sous-tendant ces allégations, y compris la liste des activités ou des faits pertinents).

44. Toutefois, à l'heure actuelle, le code de conduite ne comporte aucun critère de recevabilité des plaintes déposées par les personnes qui ne sont pas membres de l'Assemblée. La commission devra réfléchir à introduire des conditions minimales pour qu'une plainte soit acceptée. Ainsi, les plaintes anonymes ne seraient pas acceptées et une plainte devrait mentionner les données personnelles et coordonnées de l'auteur de la plainte (sauf à ce que celui-ci demande à ce que ses données personnelles ne soient pas révélées s'il a des motifs raisonnables de le faire). Une plainte doit contenir un nombre suffisant d'éléments de preuve.

– *Enquête de plein droit par la commission*

45. Selon le code de conduite, la commission du Règlement pourrait ouvrir une enquête de sa propre initiative. Cependant, il n'existe aucun mécanisme formel permettant à la commission de lancer une telle enquête. En l'absence de procédure spéciale, la procédure ordinaire en commission doit s'appliquer (c'est-à-dire que la proposition d'ouvrir une enquête doit être ajoutée à l'ordre du jour en tant que question distincte à l'initiative du président de la commission ou à la demande d'un membre, au plus tard avant l'adoption de l'ordre du jour, suivi par un débat et un vote).

– *Techniques d'enquête et éléments de preuve*

46. Les enquêtes seraient menées sur la base de l'ensemble des documents reçus et à disposition, en demandant des observations écrites et en interrogeant les personnes concernées et les témoins. Les membres faisant l'objet d'une enquête sont tenus de coopérer et de répondre aux demandes de clarification. Cela s'ajoute à la possibilité offerte par le code de conduite de demander des éclaircissements et des informations complémentaires au président de la délégation nationale du membre, au président du groupe politique du membre ou au président de la commission du membre.

47. L'audition que la commission a tenue le 18 mars 2019, sur différents aspects de la mise en œuvre des codes de conduite parlementaires (en présence notamment de la commissaire parlementaire pour les normes à la Chambre des communes du Royaume-Uni et d'une représentante du service compétent du Parlement européen) a montré clairement qu'il existe une différence dans le degré de difficultés lors du traitement d'une plainte concernant un conflit d'intérêts présumé et une fausse déclaration d'intérêts. Dans le second cas, l'information peut être aisément accessible, disponible dans les médias par exemple, et facilement comparée à la déclaration d'intérêts du membre. Les conflits d'intérêts sont plus difficiles à examiner car l'enquête implique une évaluation délicate des critères liés à l'honnêteté et à l'intégrité, sur la base parfois d'un faisceau de preuves, voire de simples allégations que l'enquête doit démontrer.

48. Certaines commissions de l'Assemblée ont examiné des allégations de conflit d'intérêts des rapporteurs (la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, la commission de suivi, et en dernier lieu la commission des questions politiques et de la démocratie) et ont déterminé la procédure type à suivre.

– *Autres questions*

49. La commission du Règlement devrait également poursuivre sa réflexion sur les aspects liés à la protection des données et à la protection des donneurs d'alerte, ainsi que la possibilité d'un recours interne pour les décisions relatives aux infractions au Code.

4.2. Transparence et réglementation suffisante en matière de nomination des membres de la commission de suivi et de la commission du Règlement, et des rapporteurs en général (747, 757 iv)

50. La nomination des membres des commissions susmentionnées relève des groupes politiques, qui désignent des candidats, du Bureau, qui nomme les membres, et de l'Assemblée, qui ratifie la décision du Bureau (article 44 du Règlement). Il existe donc deux possibilités de contester la proposition des groupes politiques : d'abord au Bureau et, ensuite, lors de la ratification par l'Assemblée. Par conséquent, la procédure de nomination prévoit déjà un certain nombre de garanties procédurales. Dans les faits, il s'est produit quelques cas où le Bureau a demandé aux groupes politiques de modifier leurs candidatures.

51. Si l'on veut modifier la procédure de nomination dans les commissions concernées, et introduire davantage de transparence, il faut le faire en étroite coopération avec les groupes politiques et avec leur accord, tout en gardant à l'esprit que, certains aspects relèvent du fonctionnement interne des groupes, et que ceux-ci sont mieux placés pour évaluer les compétences de leurs membres respectifs pour une position donnée.

4.3. Traitement de la question des immunités (757, ii)

52. Un projet de rapport de la commission du Règlement est en cours d'élaboration (les discussions auront lieu en 2019 et un éventuel rapport sera soumis à l'Assemblée début 2020).

4. Perspectives

53. Pour certains membres de l'Assemblée, mais également certaines OING⁹, le rapport du GIAC permet à l'Assemblée de tourner une page, mais sans doute pas de refermer le livre.

54. Dans l'immédiat, et en prenant en compte les éléments d'analyse qui figurent dans le présent rapport, la commission doit réfléchir aux modifications de son cadre réglementaire et déontologique. Elle pourra le faire dans le cadre d'un nouveau rapport sur la « Révision du Code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire ».

⁹ Dans un courrier du 28 juin 2018 adressé à la Présidente de l'Assemblée parlementaire, Transparency International demande la poursuite des travaux du Groupe d'enquête indépendant sur les allégations de corruption, relevant que l'enquête a également révélé des faits et des allégations impliquant huit autres pays : l'Arménie, le Kazakhstan, la Macédoine, Monaco, le Monténégro, la Russie, la Turquie et l'Ukraine. En conséquence, TI demande à l'Assemblée de prolonger le mandat du GIAC afin de poursuivre son enquête sur les accusations portées contre ces pays.

Annexe – extraits du rapport du Groupe d'enquête indépendant sur les allégations de corruption au sein de l'Assemblée parlementaire (GIAC)

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).

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.

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 (paragraphe 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).

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.