

35<sup>e</sup> SESSION

Rapport  
CG35(2018)16final  
7 novembre 2018

## Un Code de conduite pour les membres du Congrès – révision des Règles et procédures du Congrès

Bureau du Congrès

Rapporteurs<sup>1</sup> : Xavier CADORET, France (L, SOC)  
Marc COOLS, Belgique (L, GILD)

Résolution 436 (2018) .....	2
Exposé des motifs .....	8

### Résumé

La proposition de révision des *Règles et procédures* du Congrès annexée à la présente résolution a pour objectif d'actualiser les règles en vigueur en vue de doter le Congrès de dispositions plus claires sur les conflits d'intérêts, de normes renforcées sur les comportements contraires à l'éthique avérés et de procédures permettant d'engager des actions disciplinaires.

Les règles en vigueur relatives à la non-conformité avec les principes du Conseil de l'Europe, à l'ordre public, à la conduite générale et aux cadeaux et autres avantages sont actualisées. Il est proposé en particulier de créer un Registre des cadeaux du Congrès.

De plus, les rapporteurs présentent aussi de nouvelles règles exigeant des membres du Congrès qu'ils fassent des déclarations sur leurs intérêts et conflits d'intérêts, ainsi que des procédures pour le dépôt et le traitement des allégations de violation du Code de conduite et pour l'imposition de sanctions et de mesures disciplinaires.

<sup>1</sup> L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions  
PPE/CCE : Groupe Parti populaire européen du Congrès  
SOC : Groupe socialiste  
GILD : Groupe indépendant et libéral démocratique  
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens  
NI : Membres n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

## RESOLUTION 436 (2018)<sup>2</sup>

1. Le comportement éthique des responsables publics, à tous les niveaux d'autorité, est la pierre angulaire d'une démocratie saine et le fondement de toute confiance des citoyens envers la politique et les personnes qui la font.
2. La Recommandation 383 (2015) du Congrès sur le statut des élus affirme que « les personnes qui occupent une charge publique doivent avoir un haut niveau d'intégrité et faire abstraction, dans leurs décisions, de leurs intérêts personnels ».
3. Cette même recommandation encourage le recours à des codes de conduite aux niveaux local et régional, assortis de dispositifs pour examiner leur mise en œuvre et statuer sur les éventuelles infractions. Il y est en outre proposé que tout élu local ou régional soit tenu de remplir un registre d'intérêts au début de son mandat, en y incluant les intérêts des membres de sa famille proche.
4. Le Congrès avait déjà adopté, en 1999, le Code de conduite européen relatif à l'intégrité politique des élus locaux et régionaux, texte de référence qu'il a actualisé et enrichi en 2018 sous la forme du Code de conduite européen pour toutes les personnes participant à la gouvernance locale et régionale.
5. Concomitamment avec la révision du Code de conduite européen, le Bureau du Congrès a décidé le 4 décembre 2017 qu'il convenait de suivre ses propres recommandations et d'élaborer un Code de conduite énonçant des consignes pour les membres du Congrès.
6. Le Code de conduite à l'usage des membres du Congrès contenu dans les *Règles et procédures* révisées, bien que succinct, vise à fournir une base solide pour garantir que tous les membres fassent preuve d'intégrité et de responsabilité dans l'exercice de leur mandat, leur fonction élective ou leur poste au sein du Congrès. Le Code résulte du renforcement des règles en vigueur au moyen de dispositions plus claires concernant l'acceptation de cadeaux et la déclaration des conflits d'intérêts. Il inclut des règles plus strictes sur la réponse aux comportements contraires à l'éthique et des procédures permettant de prendre des mesures disciplinaires.
7. Le Congrès considère que ses membres doivent défendre les valeurs du Conseil de l'Europe et, par leur autorité et leur exemple, être les ambassadeurs des principes de probité et d'intégrité dans l'exercice de leurs fonctions au nom du Congrès.
8. Le Congrès adopte par conséquent les propositions de changements aux *Règles et procédures*, telles qu'annexées, qui seront incorporées dans les *Règles et procédures* du Congrès et prendront effet immédiatement après leur adoption.

---

<sup>2</sup> Discussion et adoption par le Congrès le 7 novembre 2018, 2<sup>e</sup> séance (voir le document CG35(2018)16, exposé des motifs), corapporteurs : Xavier CADORET, France (L, SOC), et Marc COOLS, Belgique (L, GILD).

## EXTRAITS des Règles et procédures du Congrès – changements proposés

### Article 6 – Vérification des pouvoirs

[...]

5. Tous les délégués doivent signer la déclaration d'adhésion ci-dessous concernant les objectifs et principes fondamentaux du Conseil de l'Europe:

« Le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social. » (Statut du Conseil de l'Europe, chapitre I, article 1.a.)

Tout membre du Conseil de l'Europe reconnaît le principe de la prééminence du droit et le principe en vertu duquel toute personne placée sous sa juridiction doit jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il s'engage à collaborer sincèrement et activement à la poursuite du but défini au chapitre Ier. » (Statut du Conseil de l'Europe, chapitre II, article 3.)

Je soussigné(e), ..., affirme et déclare par la présente que j'adhère à ces objectifs et principes fondamentaux du Conseil de l'Europe. »

6. Les délégués doivent également signer la déclaration d'intérêts (article 62), pour pouvoir bénéficier des droits de parole et de vote, ainsi que du remboursement des dépenses relatives à leur participation aux travaux du Congrès.

7. Les délégués dont le Bureau du Congrès propose que leurs pouvoirs ne soient pas ratifiés peuvent siéger provisoirement avec les mêmes droits que les autres délégués jusqu'à ce que le Congrès statue sur leur cas. Toutefois, ces délégués ne participent à aucun vote lié à la vérification des pouvoirs ou à des procédures de désignation officielle. Si, à la suite du vote en séance plénière, les pouvoirs de ces délégués n'ont pas été ratifiés, ceux-ci ne sont pas considérés comme des membres du Congrès et ne peuvent pas participer à ses travaux.

8. Il incombe à chaque président de délégation nationale de vérifier que la déclaration d'adhésion et la déclaration d'intérêts visées par le présent article ont été signées<sup>3</sup> par chaque membre de sa délégation.

### Article 7 – Non-conformité avec les principes du Conseil de l'Europe

1. Le Bureau du Congrès, s'il est porté à son attention qu'un délégué a émis des propos ou des écrits ou accompli des actes qui peuvent être incompatibles avec les objectifs et les principes fondamentaux du Conseil de l'Europe, doit examiner la question le plus tôt possible.

2. Si le Bureau conclut, au terme de la procédure régulière, que la déclaration orale ou écrite ou l'action du délégué est contraire aux objectifs et aux principes fondamentaux qu'il s'est engagé à respecter conformément à l'article 6.5 des présentes Règles, il peut décider d'une mesure disciplinaire (article 64) ou, conformément à l'article 65.3, soumettre une proposition au Congrès sous la forme d'une résolution.

3. La décision du Bureau prend effet immédiatement, sauf en cas de révocation où les dispositions des paragraphes 3 et 4 de l'article 65 s'appliquent. La décision doit être publiée en tant que document officiel dans un délai d'un jour ouvré et être transmise au membre concerné.

<sup>3</sup> La validation en ligne via la base de données du Congrès (le Who's Who) vaut «signature» pour l'application de cet article.

## **CHAPITRE XIII – CODE DE CONDUITE DES MEMBRES DU CONGRES<sup>4</sup>**

### **Article 60 – Conduite générale et engagements**

1. Les membres du Congrès doivent respecter les valeurs et les normes du Conseil de l'Europe, en particulier celles énoncées dans l'Arrêté n° 1327 du 10 janvier 2011 relatif à la vigilance et à la prévention en matière de fraude et de corruption, et les principes généraux d'éthique et de conduite ci-après, et ne doivent entreprendre aucune action susceptible de porter atteinte à la réputation et à l'intégrité du Congrès ou de ses membres.
2. Les membres doivent s'engager à respecter les objectifs et les principes du Conseil de l'Europe (article 6.5).
3. Dans l'exercice de leurs fonctions en tant que membres du Congrès, les membres doivent :
  - a. remplir leurs fonctions de manière responsable, avec intégrité, honnêteté et impartialité ;
  - b. agir exclusivement dans l'intérêt du Congrès et du Conseil de l'Europe et ne pas servir des intérêts privés ;
  - c. utiliser les ressources mises à leur disposition de manière responsable et dans l'intérêt du Congrès et du Conseil de l'Europe ;
  - d. utiliser avec discrétion et ne pas exploiter à des fins personnelles les renseignements confidentiels recueillis dans l'accomplissement de leurs fonctions ;
  - e. informer le Président du Congrès de tout acte de pression qu'ils jugent inapproprié à leur rencontre ou à l'encontre d'un autre membre du Congrès.

### **Article 61 – Cadeaux et autres avantages**

1. En aucun cas un délégué ne doit solliciter ni accepter d'un Etat, d'une institution ou d'une personne physique ou morale un quelconque avantage, direct ou indirect, offre de rétribution, cadeaux, faveur, invitation ou marque d'hospitalité excessive qui serait de nature à infléchir la position du délégué dans l'accomplissement de sa fonction en tant que membre du Congrès.
2. Un délégué peut, par exception, accepter un cadeau ou autre avantage :
  - a. si sa valeur est estimée inférieure à 100 euros, et
  - b. si un refus pourrait être considéré comme contraire aux bons usages dans le contexte culturel du pays concerné.
3. Tous les cadeaux acceptés conformément à l'article 61.2, ou acceptés par erreur, d'une valeur supérieure à 100 euros doivent être remis au Congrès. Ils seront conservés dans les locaux du Secrétariat du Congrès et inscrits dans le Registre des cadeaux du Congrès.
4. Par dérogation aux paragraphes 1 et 2 de l'article 61, le Président du Congrès et les présidents des chambres peuvent accepter des cadeaux d'une valeur supérieure à 100 euros. Ces cadeaux seront inscrits dans le Registre des cadeaux du Congrès et conservés dans les locaux du Secrétariat du Congrès.

### **Article 62 – Déclaration d'intérêts et conflits d'intérêts**

1. Tous les membres doivent signer un engagement écrit<sup>5</sup> attestant :
  - a. qu'eux-mêmes, ou tout autre membre de leur famille, n'ont aucun intérêt de nature économique, commerciale ou financière susceptible d'entraîner un conflit d'intérêts ;

---

<sup>4</sup> Cet article complète les codes de conduites à respecter par les membres du Congrès lors des missions de suivi (Chapitre XV) et/ou d'observation des élections (Chapitre XVI).

<sup>5</sup> Voir article 6 concernant le non-remboursement des dépenses.

- b. qu'ils ne solliciteront ni n'accepteront d'instructions d'aucune autre instance que le Congrès (qu'il s'agisse d'un gouvernement, d'une organisation gouvernementale ou non gouvernementale, d'un groupe de pression ou d'un individu) ;
  - c. qu'ils n'accepteront aucune récompense, aucun paiement, aucune distinction ni aucun cadeau en lien avec l'exercice de leurs fonctions ;
  - d. qu'ils s'abstiendront de tout acte susceptible d'entraîner un conflit d'intérêts, de porter atteinte à leur neutralité ou d'être perçu comme tel.
2. Tous les intérêts pertinents doivent être mentionnés dans le rapport et tout autre document présentés par le délégué concerné.
3. Le défaut de déclaration des intérêts pertinents doit être examiné afin de déterminer les circonstances qui sous-tendent cette non-déclaration. La procédure à suivre est, mutatis mutandis, celle qui est décrite à l'article 63.5.

### **Article 63 – Présentation des allégations de non-respect des dispositions du Code de conduite du Congrès**

1. S'il est porté à la connaissance du Bureau du Congrès qu'un délégué, dans l'exercice de ses fonctions, s'est exprimé, a écrit ou agi de manière à enfreindre les dispositions du Code de conduite du Congrès, le Bureau se saisit de la question dès que possible.
2. Le formulaire dédié en ligne doit être utilisé pour soumettre toutes les allégations d'inconduite ou de non-respect des dispositions du Code de conduite. Il doit être envoyé au Secrétaire Général du Congrès ou soumis en ligne, assorti de la preuve documentaire requise.
3. Tous les documents et informations relatifs à une allégation d'inconduite ou de non-respect des dispositions du Code de conduite sont considérés comme confidentiels jusqu'à ce que la procédure soit arrivée à son terme et que la décision finale ait été prise par le Bureau ou par le Congrès.
4. La preuve documentaire comprend des documents écrits ou imprimés, des journaux, des fichiers audio et vidéo, etc.
5. La procédure suivie par le Bureau du Congrès en cas d'allégation de non-respect des dispositions du Code de conduite par un délégué est la suivante :
- a. Le Bureau examine les preuves le plus rapidement possible après la déclaration du manquement présumé.
  - b. Un dossier étayé par des preuves écrites ou documentaires est présenté par le Secrétaire Général.
  - c. Le délégué doit être informé par le Bureau qu'une procédure pour non-respect des dispositions du Code de Conduite a été engagée à son encontre et qu'il a la possibilité de répondre aux allégations par écrit. Si le délégué n'a pas répondu dans un délai de 4 semaines, le cas sera néanmoins examiné lors de la réunion suivante du Bureau.
  - d. Le Bureau peut demander à entendre le délégué concerné. A défaut de réponse au-delà de 4 semaines, l'affaire est néanmoins examinée. Le délégué peut demander à être entendu par le Bureau.
  - e. Si le Bureau conclut, à la suite de la procédure régulière, que l'action du délégué contrevient au Code de conduite, il peut décider d'une mesure disciplinaire conformément à l'article 64.
  - f. Les décisions du Bureau sont votées au scrutin secret, à la majorité simple des suffrages exprimés.
  - g. Les délibérations et le vote du Bureau sur le cas du délégué concerné se font en l'absence de ce dernier.
  - h. La décision du Bureau prend effet immédiatement, sauf dans les cas de révocation où s'appliquent les paragraphes 3 et 4 de l'article 65. La décision est publiée en tant que document officiel dans le jour ouvré suivant et transmise au délégué concerné.

6. En cas de démission volontaire du délégué concerné, il appartient au Bureau de décider, compte tenu de la nature des allégations, s'il y a lieu de mettre fin à la procédure.

#### **Article 64 – Sanctions et mesures disciplinaires**

1. Le Bureau décide pour chaque cas, sur une base ad hoc, de la sanction ou de la mesure disciplinaire appropriée.

2. Les mesures disciplinaires vont du retrait temporaire à un retrait permanent de tout ou partie des prérogatives d'un délégué en tant que membre du Congrès ou détenteur d'une fonction élective ou d'une position à laquelle il a été nommé au sein du Congrès.

a. Les sanctions temporaires

Privation du droit :

- de s'exprimer en commission/en session/au Bureau
- de déposer ou signer un amendement, une proposition (article 27) ou un mémoire (article 28)
- d'être nommé(e) rapporteur(e) ou porte-parole du Congrès
- d'être nommé(e) membre d'une délégation de suivi ou d'observation électorale
- de se porter candidat(e) à la Présidence du Congrès, d'une chambre ou d'une commission
- de représenter le Congrès ou l'une de ses commissions
- de participer à une ou plusieurs sessions (dans la limite du mandat en cours au Congrès).

b. Les sanctions permanentes

- la révocation d'une mission de suivi, d'enquête ou d'observation électorale concernée par la violation du Code
- la suppression de la contribution et du nom dans un rapport préparé après la mission de suivi, d'enquête ou d'observation électorale concernée
- l'interdiction de participer à une mission future de nature similaire en tant que rapporteur(e) ou membre de la délégation
- le retrait du statut spécifique de rapporteur(e) ou de porte-parole d'un(e) délégué(e)
- la perte d'une fonction élective au sein du Congrès
- l'annulation du mandat d'un membre du Congrès
- la perte du statut de membre honoraire.

#### **Article 65 – Mesures disciplinaires - procédure**

1. Pour les mesures temporaires, le Bureau fixe la durée d'application ou la date de la réunion du Bureau à laquelle le cas doit être réexaminé en vue de la levée ou de la prolongation desdites mesures.

2. Lorsqu'une décision urgente doit être prise, qui ne les concerne pas directement, le Président du Congrès peut, en consultation avec les présidents des chambres, prendre cette décision et faire rapport à la réunion suivante du Bureau. Les dispositions de l'article 63.5.g s'appliquent.

3. Si le Bureau établit que la gravité de la violation du Code de conduite constitue un motif de révocation du mandat actuel du délégué en tant que membre du Congrès, la proposition du Bureau doit être présentée au Congrès sous la forme d'un projet de résolution qui ne peut faire l'objet d'aucun amendement.

4. Si le Bureau établit que la gravité de la violation du Code de conduite constitue un motif de révocation de la fonction élective actuelle du délégué, et si ce délégué est :

- a. le Président du Congrès ou un président de chambre, il ne présidera aucune autre réunion de cet organe jusqu'à ce que la proposition du Bureau, à présenter au Congrès sous la forme d'un projet de résolution qui ne peut faire l'objet d'aucun amendement, soit adopté ou rejeté. Dans l'intervalle, les dispositions de l'article 17.7 s'appliquent ;
- b. vice-président de chambre, il doit quitter la réunion et ne participera à aucune autre réunion de bureau (plénier ou chambre) ; il ne remplacera pas le Président du Congrès ou de sa chambre à la présidence lors des sessions ;
- c. président de commission, il ne présidera aucune autre réunion de cet organe.

5. Un président du Congrès qui a été destitué ou qui a démissionné de sa fonction électorale en raison d'une procédure engagée à son encontre conformément à l'article 63, ne pourra plus prétendre au titre de président sortant du Congrès.

## EXPOSE DES MOTIFS

### Introduction

1. Si la corruption existe sous de nombreuses formes et à des degrés divers dans les États et régions d'Europe, deux choses sont cependant incontestables : premièrement, aucun État ne peut prétendre être totalement exempt de corruption ; deuxièmement, partout où la corruption existe, et à quelque niveau que ce soit, elle a la capacité de saper l'économie, la gouvernance et la confiance des citoyens envers leurs dirigeants.
2. Du fait du renforcement du rôle des collectivités territoriales ces dernières années, et parce que ces collectivités gèrent une part importante des budgets publics, les possibilités de détournement de fonds publics se sont multipliées.
3. En 1999, le Congrès s'était déjà intéressé aux problèmes généraux associés à la corruption aux niveaux local et régional, en adoptant le Code de conduite européen relatif à l'intégrité politique des élus locaux et régionaux, texte de référence qu'il a jugé indispensable de réviser et d'actualiser en 2018 sous la forme du Code de conduite européen pour toutes les personnes participant à la gouvernance locale et régionale.
4. De nombreuses collectivités locales et régionales ont déjà introduit la notion de déclaration d'intérêt pour leurs représentants élus et appliquent ainsi les propositions du Congrès.
5. Faisant suite à l'inclusion d'un chapitre intitulé « Renforcer la capacité des élus à agir de façon intègre et à lutter contre la corruption au niveau local et régional » dans ses priorités pour 2013-2016, le Congrès a réitéré dans ses priorités pour 2017-2020 sa volonté de promouvoir l'éthique et la transparence aux niveaux local et régional, s'engageant à soutenir des cadres de gouvernance rigoureux et l'élaboration de normes communes destinées à accroître la transparence et à améliorer la participation citoyenne.
6. Concomitamment avec la révision du Code de conduite européen, le Bureau du Congrès a décidé qu'il convenait de suivre ses propres recommandations et d'élaborer un Code de conduite énonçant des consignes pour les élus dans leur rôle en tant que membres du Congrès.
7. Le Bureau du Congrès a décidé, le 4 décembre 2017, qu'il était à la fois souhaitable et opportun, en particulier dans le contexte des réformes menées au sein d'autres organes du Conseil de l'Europe tels que l'Assemblée parlementaire et la Conférence des OING, et de la révision du Code de conduite européen, de donner suite à ses propres recommandations et de renforcer ses règles au moyen d'un cadre interne plus développé ou d'un Code de conduite.
8. Parmi les règles actuelles figurent déjà l'article 7 sur la non-conformité avec les principes du Conseil de l'Europe, l'article 38 sur l'ordre public et les articles 60 et 61 sur la conduite générale et sur les cadeaux et autres avantages, auxquels les rapporteurs suggèrent d'apporter des changements mineurs, en particulier pour ce qui concerne les cadeaux reçus : ils proposent notamment, à ce sujet, que soit créé un Registre des cadeaux du Congrès.
9. Les rapporteurs incluent également de nouveaux articles concernant :
  - a. les déclarations d'intérêts et de conflits d'intérêts ;
  - b. les procédures pour le dépôt et le traitement des allégations de violation du Code de conduite ;
  - c. les sanctions et mesures disciplinaires.

### Déclarations d'intérêts et de conflits d'intérêts (article 62)

10. Les nouvelles règles proposent une approche préventive suivant laquelle toutes les personnes souhaitant devenir membres du Congrès, ainsi que ses membres en exercice lorsque cet article sera entré en vigueur, devront signer une déclaration écrite attestant qu'elles n'ont aucun intérêt susceptible de créer un conflit d'intérêts, qu'elles n'accepteront de consignes de personne d'autre que du Congrès, qu'elles n'accepteront aucune rémunération, aucune distinction ni aucun cadeau en lien avec l'exercice de leurs fonctions et qu'elles s'abstiendront de tout acte pouvant entraîner un conflit d'intérêts, nuire à leur neutralité ou être perçu comme tel.

11. En l'absence de signature de l'engagement, le membre concerné ne pourra s'inscrire pour aucune réunion du Congrès et il lui sera donc impossible de s'exprimer, de voter ou d'être remboursé pour les dépenses liées à cette réunion.

12. La non-déclaration d'intérêts pertinents donnera lieu à une enquête sur les circonstances de cette non-déclaration et, selon le résultat de l'enquête, à d'éventuelles sanctions.

### **Dépôt d'allégations de violation du Code de conduite du Congrès (article 63)**

13. Un nouvel article est proposé afin de définir une procédure détaillée pour le dépôt de preuves d'une violation du Code de conduite, au moyen d'un formulaire en ligne également disponible sous une forme matérielle. Les différentes mesures prises une fois qu'un tel processus est enclenché sont décrites de manière détaillée.

14. Toute allégation d'acte répréhensible ou de violation du Code de conduite doit être appuyée par des preuves matérielles.

15. Sauf lorsqu'une décision urgente est nécessaire, dans quel cas le Président du Congrès et les Présidents des chambres peuvent prendre cette responsabilité, le Bureau est l'organe qui examine ces violations et décide de la mesure disciplinaire à prendre, qui peut être temporaire ou permanente.

16. Dans la plupart des cas, le Bureau sera aussi l'arbitre final, sauf lorsque la mesure disciplinaire proposée consiste à mettre un terme au mandat d'un membre du Congrès ou à retirer une fonction électorale à un Président du Congrès ou d'une chambre ; dans ce cas, le Congrès approuvera ou rejettera la proposition qui lui aura été présentée sous la forme d'un projet de résolution non susceptible d'amendement.

17. Le délégué en question sera informé qu'une procédure pour violation du Code de conduite a été engagée. Il aura la possibilité de répondre à l'allégation par écrit et il pourra lui être accordé de s'exprimer devant le Bureau. Toutefois, le délégué ne sera pas présent lors des délibérations ou du vote.

### **Sanctions et mesures disciplinaires (articles 64 et 65)**

18. Les sanctions ou mesures disciplinaires seront déterminées au cas par cas pour chaque affaire portée devant le Bureau.

19. Les sanctions possibles sont prévues dans les *Règles et procédures*. Les mesures disciplinaires pourront aller du retrait temporaire ou permanent de tout ou partie des prérogatives d'un délégué en tant que membre du Congrès ou titulaire d'une fonction à laquelle il a été élu ou nommé.

20. Les nouveaux articles décrivent la procédure à mettre en œuvre immédiatement après que le Bureau a conclu à l'existence d'une grave violation du Code de conduite par un membre titulaire d'un mandat électif.

### **Conclusion**

21. Dans ses textes, le Congrès invite les collectivités locales et régionales à introduire et mettre en œuvre des politiques visant à prévenir les actes malhonnêtes et à protéger l'intégrité. Il appelle aussi à une divulgation proactive des informations pertinentes pouvant contribuer à l'identification et la prévention des conflits d'intérêts. Par cette révision de ses *Règles et procédures*, le Congrès entend appliquer pour ses membres, en interne, les mêmes directives que celles qu'il promeut en externe.