

LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Résolution 436 (2018)¹

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

1. Le comportement éthique des responsables publics, à tous les niveaux de gouvernement, 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 des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe sur le statut des élus affirme que «[l]es 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, au début de son mandat, un registre d'intérêts, en y incluant les intérêts des membres de sa famille proche, en l'actualisant si et quand des changements interviennent.

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 font preuve d'intégrité et de responsabilité dans l'exercice de leur mandat, leur fonction élective ou la position à laquelle ils ont été nommés 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.

Annexe

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 I^{er}.» (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 signées² par chaque membre de sa délégation.

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

1. S'il est porté à l'attention du Bureau du Congrès 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, le Bureau 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.

Chapitre XIII – Code de conduite des membres du Congrès³

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 doivent s'abstenir de toute action ou déclaration 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 à leur encontre 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 État, 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 peut 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 écrit⁴ 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 ;

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 ou 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 doit se saisir 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 que le manquement présumé a été porté à son attention ;

b. un dossier étayé par des preuves écrites ou documentaires est présenté par le Secrétaire général du Congrès ;

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 quatre semaines, le cas sera néanmoins examiné lors de la réunion suivante du Bureau ;

d. le Bureau peut demander à entendre le délégué concerné. À défaut de réponse dans un délai de quatre 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 de conduite ;

– la suppression de la contribution et du nom de la personne concernée dans un rapport préparé après la mission de suivi, d'enquête ou d'observation électorale concernée ;

– le retrait du statut spécifique de rapporteur(e) ou de porte-parole d'un(e) délégué(e) ;

– l'interdiction de participer à une mission future de nature similaire en tant que rapporteur(e) ou membre de la délégation ;

– 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 électorale 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 adoptée ou rejetée. Dans l'interval, 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.

1. Discussion et adoption par le Congrès le 7 novembre 2018, 2^e séance (voir le document [CG35\(2018\)16](#), exposé des motifs), corapporteurs : Xavier CADORET, France (L, SOC), et Marc COOLS, Belgique (L, GILD).

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

3. 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).

4. Voir l'article 6 concernant le non-remboursement des dépenses.