

Strasbourg, 19 juin 2017

Public
Greco(2017)5-fin

Évaluation de la Déontologie des membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

Expertise fournie par le GRECO
au titre de l'article 21.3 de son Règlement intérieur¹

Adopté par le GRECO 76 (19-23 juin 2017)

¹ La présente expertise a été réalisée à la demande de la Commission du Règlement, des Immunités et des Affaires institutionnelles de l'Assemblée parlementaire.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ EXÉCUTIF	3
I. INTRODUCTION	4
<i>Contexte et objet</i>	4
<i>Situation générale de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) et facteurs de risques spécifiques</i>	4
II. DISPOSITIONS STATUTAIRES GÉNÉRALES ET TRANSPARENCE DES TRAVAUX DE L'APCE	6
III. « DÉONTOLOGIE DES MEMBRES DE L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE » ET AUTRES INITIATIVES	6
IV. CONFLITS D'INTÉRÊTS	8
V. DÉCLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTÉRÊTS	10
VI. INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITÉS	11
<i>Cadeaux et autres avantages</i>	11
<i>Incompatibilités et activités accessoires ; restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	14
<i>Intérêts financiers, contrats avec des autorités publiques</i>	15
<i>Contacts avec des tiers et lobbying</i>	16
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles</i>	17
<i>Utilisation abusive de ressources publiques</i>	18
VII. EFFICACITÉ, CONTRÔLE ET APPLICATION	18
<i>Statistiques</i>	18
<i>Sanctions</i>	22
<i>Immunités</i>	23
VIII. CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION	26
IX. AUTRES CONSIDÉRATIONS	27
X. RECOMMANDATIONS	28

Résumé exécutif

1. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a adopté au cours des dix dernières années diverses règles pour régir la conduite de ses membres et préserver leur intégrité. Cependant, la multiplication des textes – regroupés de façon imparfaite en 2015 dans un recueil intitulé « Déontologie des Membres de l'Assemblée Parlementaire » (*Code of conduct for members of the Parliamentary Assembly*) – a conduit à un cadre réglementaire qui appelle bon nombre d'améliorations. Par exemple, les restrictions et obligations déclaratives relatives aux dons et autres avantages manquent de cohérence et ils peuvent trop facilement être contournés : il est à noter qu'à ce jour, seules deux déclarations de cadeaux ont été faites. De même, la divulgation ponctuelle d'éventuels conflits d'intérêts (lorsqu'une telle situation survient) n'est pas clairement et systématiquement requise en relation avec les diverses activités parlementaires. L'APCE n'a pas non plus de mécanisme pour la déclaration systématique et périodique des intérêts, des revenus et des actifs - un système qui devient pratique courante dans nombre de pays membres du Conseil de l'Europe. En outre, bien que l'APCE ait joué un rôle clé dans la promotion de la nécessité de réglementer et d'accroître la transparence du lobbying et des contacts avec les tiers, cette matière ne fait pas l'objet d'un encadrement adéquat et ambitieux par l'APCE elle-même.

2. La supervision par le Président de l'Assemblée agissant seul, et – dans une moindre mesure – par les différents comités, repose sur des dispositions à minima n'offrant pas de garanties suffisantes pour être efficaces en pratique. La prise de décision est excessivement discrétionnaire. Par exemple, il est entièrement laissé à l'appréciation du président – même s'il peut solliciter l'avis d'un des comités – de décider quand une « violation grave ou répétée » a été commise et de déterminer combien de temps un parlementaire doit être privé de droits de parole ou de la possibilité de signer un texte (par ex. une motion ou une déclaration). Dans l'ensemble, la supervision a été un aspect particulièrement faible des arrangements de l'APCE: aucune sanction n'a été enregistrée jusqu'à présent en ce qui concerne les normes liées à l'intégrité. Il est également clair que, dans le cadre des arrangements actuels, le président lui-même ne peut pas être tenu responsable de ses propres manquements aux règles. La présente expertise préconise donc de procéder à une réforme d'envergure du mécanisme de contrôle en créant un ou plusieurs organes de supervision dotés des moyens, outils procéduraux et indépendance opérationnelle nécessaires pour s'acquitter efficacement de leur mission.

3. Les règles relatives à l'immunité des membres de l'APCE concernant la non-responsabilité et l'inviolabilité ne peuvent être invoquées pour protéger les infractions liées à la corruption. Pour éviter, entre autres, que ses règles ne soient mal comprises, l'APCE devrait adopter un ensemble de critères à appliquer lors des décisions sur la levée de l'immunité d'un membre.

4. Dans l'ensemble, les membres de l'APCE seraient peu familiarisés avec les normes d'intégrité existantes. L'APCE doit montrer plus de détermination dans la sensibilisation de ses membres et l'offre de formations et conseils sur les implications des règles de conduite.

I. Introduction

Contexte et objet

5. Le 13 février 2017, la Présidente de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles de l'Assemblée parlementaire (ci-après dénommée « la commission du Règlement »), Mme Liliane Maury Pasquier (Suisse, Groupe socialiste), a sollicité l'expertise du GRECO² pour évaluer les règles de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire, concernant notamment le système de contrôle et le régime des sanctions, ainsi que les règles relatives au lobbying. Le 27 janvier 2017, en réaction aux allégations de corruption au sein de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), son Bureau avait décidé d'une approche en trois étapes³.

6. La présente expertise⁴ vise à conseiller la commission du Règlement dans le cadre de ses travaux sur un rapport intitulé « Suivi de la Résolution 1903 (2012) : la promotion et le renforcement de la transparence, de la responsabilité et de l'intégrité des membres de l'Assemblée parlementaire » (rapporteur : M. Ian Liddell-Grainger, Royaume-Uni, Groupe des conservateurs européens). Elle se base sur les normes anticorruption du Conseil de l'Europe et sur la méthodologie du GRECO, et s'appuie sur les documents pertinents de l'APCE, l'échange de vues du 26 avril entre le Président du GRECO et la commission du Règlement, des informations de sources publiques, ainsi que sur des rencontres du Secrétariat du GRECO avec des membres du Secrétariat de l'APCE et deux secrétaires de groupes politiques.

Situation générale de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) et facteurs de risques spécifiques

7. L'APCE, l'un des deux organes statutaires du Conseil de l'Europe⁵, est composée de 324 députés issus des parlements nationaux des 47 États membres du Conseil de l'Europe. Les missions et les compétences qui reviennent à l'Assemblée forment une part importante de l'action globale menée par le Conseil de l'Europe pour promouvoir les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit, et pour préserver la paix et la stabilité sur un continent qui compte plus de 800 millions d'habitants. L'Assemblée joue également un rôle fondamental dans plusieurs fonctions institutionnelles de l'Organisation, puisque c'est elle qui élit notamment le Commissaire aux droits de l'homme, les juges à la Cour européenne des droits de l'homme et le Secrétaire Général. Enfin, elle joue un rôle important dans la promotion des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit en Europe en transposant ces principes dans des propositions d'actions concrètes par le Comité des Ministres, y compris dans le domaine de la lutte contre la corruption.

8. Il serait erroné de supposer que le Conseil de l'Europe et ses organes, de par les spécificités de leurs activités (principalement liées aux droits de l'homme), sont à l'abri de toutes pressions émanant d'intérêts économiques ou commerciaux (qu'ils soient publics ou privés). En effet, les activités de l'Organisation dans certains domaines liés aux droits de l'homme, à la démocratie et à l'État de droit sont prises en compte dans les processus de décision d'autres acteurs internationaux qui peuvent avoir des répercussions économiques directes, ou servir à des fins de classements et d'évaluations des risques d'investissements internationaux.

² Le GRECO est le dispositif spécifique anticorruption du Conseil de l'Europe qui assure le suivi de la conformité de ses 49 États membres avec les instruments de lutte contre la corruption du Conseil de l'Europe. En 2012, il a lancé son Quatrième Cycle d'Évaluation qui traite, entre autres, de la prévention de la corruption chez les parlementaires. Voir www.coe.int/greco

³ Voir <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-EN.asp?newsid=6514&lang=2&cat=13>

⁴ L'article 21.3 du Règlement intérieur du GRECO se lit comme suit : « Le GRECO peut fournir une expertise dans le domaine de sa compétence aux organes du Conseil de l'Europe, et à d'autres entités si cela s'avérait opportun ».

⁵ Article 10 du Statut du Conseil de l'Europe.

9. L'APCE – comme toute autre assemblée nationale ou supranationale – n'est pas à l'abri du risque de corruption. Ses rapports sur des situations spécifiques à un pays ou à une région (notamment dans le contexte du suivi des engagements des pays contractés lors de leur adhésion au Conseil de l'Europe) ont un effet direct sur les droits de l'homme et sur le niveau politique, social et économique de ces pays ou régions et, partant, ils sont suivis de près par divers secteurs de la société, par les médias et par les dirigeants politiques. L'APCE joue aussi un rôle clé dans l'observation des élections dans les États membres qui font l'objet d'une procédure de suivi ou d'un dialogue postsuivi, donnant ou pas une « légitimité » aux résultats des scrutins, avec un impact évident sur l'image en termes de démocratie du pays concerné. De plus, le travail de l'Assemblée sur des questions sociétales d'actualité, pas toujours consensuelles, combiné à l'absence de réglementation globale sur le lobbying, ouvre la porte à des pressions indues et à des opportunités de corruption. Enfin, l'absence de transparence financière des groupes politiques de l'APCE (dont les comptes ne sont pas publics – voir ci-après pour plus de précisions) combinée au fait que ces groupes ne sont pas tenus de déclarer leurs sources extérieures de financement, est une source de préoccupation à laquelle il conviendra de remédier.

10. Les allégations de corruption au sein de l'APCE ne sont pas nouvelles. En 2012 et dans les années qui ont suivi, des représentants de la société civile ont publiquement fait état d'allégations de corruption ou de pratiques inappropriées utilisées pour influencer les conclusions finales sur l'observation d'élections ou sur des questions spécifiques liées aux droits de l'homme. Ces allégations ont été réitérées en 2016⁶. La même année, des procureurs dans un état membre ont ouvert une enquête pénale à l'encontre d'un ancien membre de l'Assemblée et dirigeant d'un groupe politique, l'accusant d'avoir accepté d'un membre d'un autre pays de l'APCE des sommes d'argent considérables en échange d'influences sur le vote d'un rapport de l'APCE. La procédure judiciaire est en cours.

11. Dans l'attente des suites de cette procédure, lors d'une interview télévisée en novembre 2016, il a été question de sommes d'argent considérables, en partie reçues sous la forme de dons, et d'importantes rémunérations au titre de services de conseil d'une fondation et d'une entreprise liées à cet ancien membre de l'APCE ; ces sommes auraient été versées par une ONG dirigée par un membre de l'APCE d'un autre pays. Les deux membres concernés n'auraient pas déclaré cet arrangement (soi-disant d'affaires) au titre de leurs obligations en matière de conflit d'intérêts.

12. Les membres de l'APCE sont soumis aux règles d'intégrité dans leur pays et à celles de l'Assemblée. Certaines de leurs activités, si elles ne sont pas correctement encadrées et supervisées, peuvent favoriser les opportunités de corruption. Celles-ci concernent notamment les influences exercées au travers d'organisations en matière de relations amicales bilatérales entre des pays, les activités parallèles des parlementaires ou des fonctions assurées après la cessation du mandat, notamment de consultant ou lobbyiste au profit de pays tiers, l'hospitalité et les cadeaux qui y sont liés.

13. Ce genre d'allégations porte atteinte à la réputation, à la confiance, à la crédibilité et à l'autorité de l'Assemblée parlementaire et du Conseil de l'Europe dans son ensemble. C'est pourquoi toutes les mesures doivent être prises pour prévenir les affaires de corruption potentielle à l'avenir. Comme l'a rappelé le Secrétaire Général dans sa lettre au Président de l'APCE, M. Agramunt, le 24 mars 2017, « il est capital que tous les membres [de l'APCE] agissent et soient perçus comme agissant de manière intègre par le grand public »⁷.

⁶ Voir les différents rapports produits par European Stability Initiative (ESI) entre mai 2012 et décembre 2016, disponibles sur le site <http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=262>

⁷ Voir

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016807029e2>

II. Dispositions statutaires générales et transparence des travaux de l'APCE

14. Comme indiqué plus haut, l'APCE est composée d'élus désignés par leurs parlements nationaux respectifs. Ses travaux sont principalement réglementés par le Statut du Conseil de l'Europe et par le Règlement de l'Assemblée. En vertu des articles 22 et 23 du Statut, l'APCE est une assemblée consultative et l'organe délibérant du Conseil de l'Europe. Elle discute des questions relevant de sa compétence telle qu'elle est définie dans le présent Statut et transmet ses conclusions au Comité des Ministres sous forme de recommandations. Elle délibère également et peut formuler des recommandations sur toute question qui lui est soumise pour avis par le Comité des Ministres.

15. L'APCE tient une session ordinaire par an, divisée en quatre parties de session. Les sessions extraordinaires sont convoquées par décision prise d'un commun accord entre le Président de l'Assemblée et le Comité des Ministres, à l'initiative de l'un d'entre eux. La Commission permanente agit au nom de l'Assemblée entre les sessions plénières. Elle est composée du Président et des Vice-Présidents de l'Assemblée et des présidents des groupes politiques, des délégations nationales et des commissions générales, soit 60 parlementaires issus de tous les États membres du Conseil de l'Europe.

16. En règle générale, les sessions de l'Assemblée sont publiques (sauf décision contraire pour certains sujets) et sont retransmises sur son site Internet. Les rapports sont mis en ligne au moins deux semaines avant l'ouverture de la partie de session. Les relevés des votes – y compris les votes de chaque député – sont publiés sur le site Internet immédiatement à l'issue du débat concerné. Les sessions des commissions se tiennent à huis clos, mais les commissions peuvent décider de les ouvrir. Seuls les rapports approuvés par la commission, ainsi que les communiqués établis sous la responsabilité du président sont rendus publics. En pratique, les organisations non-gouvernementales – qu'elles jouissent ou non du statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe – peuvent assister aux réunions des commissions au cas par cas, et avec l'autorisation de leur président. Le site Internet de l'APCE permet de retrouver, pour tous les membres de l'APCE, anciens ou actuels, la liste des rapports et avis de commission, des propositions, des déclarations écrites et des questions adressées/soumises, ainsi que leurs votes sur les textes adoptés.

III. « Déontologie des membres de l'Assemblée parlementaire » et autres initiatives

17. Comme noté plus haut, la composition de l'Assemblée est unique en ce que ses membres qui sont aussi membres de parlements nationaux. En leur qualité de députés, ces membres sont soumis, lorsqu'elles existent, à un ensemble de normes d'intégrité qui sont toutefois très hétérogènes. En conséquence, tout en reconnaissant qu'à certains égards ces normes nationales d'intégrité peuvent s'appliquer aux membres de l'APCE individuellement lorsqu'ils travaillent dans le cadre de l'APCE, l'Assemblée devrait disposer – et dispose – d'un ensemble spécifique de normes d'intégrité, de responsabilité et de transparence applicables à ses membres. L'APCE a transmis au GRECO un document de janvier 2015 intitulé « Déontologie des membres de l'Assemblée parlementaire » (en anglais : *Code of conduct for members of the Parliamentary Assembly*).

18. Il s'agit en réalité d'un recueil de plusieurs textes et dispositions (adoptés entre 2007 et 2013 puis modifiés) qui, pour la plupart, ont été intégrés dans le Règlement de l'Assemblée parlementaire. Ce recueil est disponible en ligne, dans un document à part entière⁸ ; toutes les personnes impliquées dans des interactions avec l'APCE et ses membres, ainsi que le grand public, peuvent donc se renseigner plus facilement sur la conduite qu'ils peuvent attendre des membres de l'APCE et sur les éventuelles

⁸ Disponible en français et en anglais, http://website-pace.net/en_GB/web/apce/procedure

restrictions qui peuvent s'appliquer à leur relation. Le recueil contient les documents suivants :

- Article 13 du Règlement de l'Assemblée – Déontologie des membres de l'Assemblée parlementaire
- Code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire, 2012
- Procédure d'enregistrement des cadeaux et avantages d'une valeur minimale de 200 euros
- Transparence et déclaration des intérêts des membres, 2007 (application de l'article 13 du Règlement)
- Code de conduite des rapporteurs de l'Assemblée parlementaire, 2011
- Conduite des membres de l'Assemblée parlementaire durant les débats de l'Assemblée (article 22 du Règlement)
- Règlement spécial sur le titre et les prérogatives de président(e) honoraire de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (extrait), 2013
- Règlement spécial sur l'honorariat à l'Assemblée parlementaire (extrait), 2013
- Lignes directrices sur l'observation des élections par l'Assemblée parlementaire (extraits).

19. Le recueil contient des principes et des règles qui réglementent la conduite générale des membres de l'APCE et mettent en avant un ensemble de principes fondamentaux comme l'intégrité, l'honnêteté et la primauté de l'intérêt public. Ils abordent également des questions spécifiques comme la gestion des conflits d'intérêts, la déclaration des cadeaux et d'autres avantages et l'attitude à adopter, l'utilisation (abusives) d'informations, etc.

20. Malgré tout, l'approche suivie par l'Assemblée manque de cohérence et de cohésion, de sorte que le système est très difficile à comprendre et que son application effective est compromise en pratique.

21. Tout d'abord, quand à l'article 13 le Règlement fait mention d'un code de conduite et invite les membres de l'Assemblée à le respecter (article 13.1), il fait référence au code de conduite susmentionné de 2012 (2^e tiret ci-dessus), qui est reproduit dans l'annexe au Règlement (annexe II), et pas au recueil de 2015 et aux autres textes qu'il contient. De la même manière, quand l'article 13. 2 attire l'attention sur les dispositions régissant la transparence et la déclaration d'intérêts, une note se contente de renvoyer au régime général de 2007 concernant les candidats à la fonction de rapporteur. En mettant ainsi l'accent sur une ou deux séries d'articles, le Règlement véhicule le mauvais message.

22. La relation entre les différents textes manque de clarté et peut prêter à confusion. Différentes normes ont été adoptées successivement pour traiter de plusieurs types d'activités et de fonctions parlementaires. Ainsi, alors que le Code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire (2012) s'applique normalement à tous les membres de l'APCE, les « rapporteurs » sont en plus soumis à un « Code de conduite des rapporteurs de l'Assemblée parlementaire » adopté en 2011. Les deux codes traitant de questions identiques ou similaires, parfois de façon différente, on ne sait pas quel texte s'applique dans quelle situation. Dès lors, il devient inutilement complexe pour les parlementaires eux-mêmes de savoir quelles normes s'appliquent dans quelle situation.

23. Ensuite, il semble que d'autres textes pertinents ne figurent pas dans le recueil. Les observateurs des élections ont leurs propres lignes directrices de 2004 (modifiées pour la dernière fois en 2015)⁹ qui incluent, dans une annexe, un formulaire de déclaration des conflits d'intérêts, des cadeaux ou avantages similaires. Toutefois pour une raison ou une autre, ce formulaire ne figure pas dans le recueil (qui ne contient que les Lignes

⁹ <http://website-pace.net/documents/10643/436801/GuidelinesElectionObservation-EN.pdf/81adc9f1-f750-4336-9a24-952da2f87506>

directrices). Comme indiqué plus loin dans le présent rapport, ce formulaire diffère sur plusieurs points (période de conservation, entité de l'APCE, publication) de celui adopté en janvier 2013 au titre du mécanisme général applicable à tous les membres de l'APCE et qui est reproduit à la page 9 du recueil. Il convient de noter qu'au cours des discussions, les interlocuteurs rencontrés ont indiqué que le formulaire de déclaration des cadeaux en relation avec les missions d'observation des élections et le formulaire de déclaration des cadeaux prévu dans le code de conduite ont des finalités différentes, qu'ils sont liés et ne sont pas contradictoires.

24. Au cours des discussions, référence a été faite au « Code de conduite à l'usage des corapporteurs chargés du suivi des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe », un texte de 2001 spécifique à la commission de suivi¹⁰ qui contient deux séries de dispositions : une sur les aspects procéduraux et une autre sur les principes éthiques applicables aux corapporteurs. Du fait qu'il constitue un ensemble de règles à part et qu'il n'est pas intégré dans le Règlement ou le recueil¹¹, on ne comprend pas vraiment s'il a un lien avec d'autres textes qui pourraient être applicables de la même façon, notamment les mécanismes d'application générale.

25. Enfin, les normes d'intégrité actuelles ne sont pas efficaces en pratique (voir chapitre VII ci-après). Il est clair qu'un cadre réglementaire unique, global et plus cohérent sur les normes d'intégrité qui remplacerait des textes dispersés, augmenterait le niveau de compréhension et de connaissance desdites normes par ceux qui sont censés les appliquer et les respecter. Cela contribuerait aussi à limiter d'inutiles incertitudes concernant leur application¹².

Améliorations recommandées :

consolider et harmoniser les divers codes et lignes directrices sur la conduite des membres de l'APCE dans un texte unifié de portée obligatoire, de manière à clarifier les exigences et à faciliter leur mise en œuvre effective, et d'établir le principe d'une révision et mise à jour périodique de ces règles.

IV. Conflits d'intérêts

26. Les membres de l'Assemblée ont l'obligation générale d'éviter les conflits d'intérêts et ne doivent pas profiter de leurs fonctions à des fins d'enrichissement personnel. Cette exigence – souvent accompagnée de l'obligation de déclarer de telles situations dès qu'elles se présentent (« ad hoc ») – est établie dans différentes dispositions : paragraphes 5.5, 5.6, 8 et 12 du Code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire (2012) ; paragraphes 19 et 21 des Lignes directrices sur l'observation des élections par l'Assemblée parlementaire ; paragraphe 1.1.1 du Code de conduite des rapporteurs de l'Assemblée parlementaire (2011), qui s'inspire largement du Code de conduite de 2001 des rapporteurs de la commission de suivi¹³. De plus, l'article 13 du Règlement dispose que tous les candidats aux fonctions de rapporteur sont tenus de

¹⁰ Il est reproduit en annexe H du Doc. 9198 du 11 septembre 2001, « Évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée (2000-2001) », voir :

<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=9472&lang=FR>

¹¹ L'annexe VII reproduit une partie du document susmentionné et de la Résolution 115, ainsi que les mandats actualisés, mais pas le texte intégral de ladite annexe H (la partie B de l'annexe H semble notamment manquer).

¹² Dans les rapports du Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO adoptés jusqu'à présent, la mise en place d'un code de conduite pour les parlementaires, ou renforçant l'approche générale suivie par les règlements existants, fait souvent partie des points de départ recommandés – plus de 40 d'États membres du GRECO sont concernés. Des recommandations spécifiques sur la cohérence, l'uniformité et la qualité générales des règlements déjà en place ont été adressés aux pays suivant : Irlande (§50, recommandation i du rapport), Italie (§46, recommandation i), Lettonie (§38, recommandation iii), Malte (§31, recommandation i), Pologne (§40, recommandation ii) et Portugal (§47, recommandation ii).

¹³ Le Code dispose qu'« ils ne doivent pas dans [l'État dont ils assurent le suivi] détenir le moindre intérêt, politique, commercial, financier ou autre, à titre personnel, professionnel ou familial.

faire une déclaration orale concernant tout intérêt « susceptible d'être jugé pertinent ou d'entrer en conflit avec le sujet du rapport ou avec le pays concerné par le rapport au moment de la nomination en commission ». La déclaration est consignée dans le procès-verbal de la réunion. Cette disposition – de façon analogue au Code de 2012 – impose notamment aux membres de déclarer un conflit d'intérêts avant de s'exprimer en commission ou en séance plénière. Conformément aux Lignes directrices, les candidats à la fonction de membre d'une sous-commission d'observation des élections sont tenus de déclarer par écrit l'absence, ou non, de tout conflit d'intérêts réel ou potentiel en relation avec le pays concerné par l'observation des élections.

27. Le fait que des dispositions couvrent un large éventail de conflits d'intérêts, qu'elles demandent qu'ils soient résolus et imposent une déclaration *ad hoc* est un élément positif du cadre d'intégrité de l'APCE. Ces dispositions gagneraient toutefois à traiter des conflits d'intérêts réels et potentiels de façon cohérente. En outre, elles omettent généralement de formuler explicitement les conséquences d'un conflit d'intérêts ou les conséquences de sa déclaration, ce qui pose des questions quant à leur application effective. Il n'est pas certain que la déclaration d'un intérêt et/ou d'un conflit d'intérêts potentiel protège totalement le parlementaire contre toute procédure, qu'elle soit disciplinaire ou autre (voir également ci-dessous le sous-chapitre sur le « contrôle »). La déclaration du membre est-elle faite uniquement à des fins d'information et le membre conserve-t-il son droit de participer à une décision ou à une activité ? Doit-il se retirer ou peut-on lui demander de se retirer après examen de son « cas » ?

28. La déclaration *ad hoc* d'un conflit d'intérêts potentiel n'est pas toujours demandée de façon claire et cohérente. En vertu de l'article 2. du Règlement pour l'application de l'article 13 du Règlement de l'APCE¹⁴, « [a]vant de s'exprimer en commission ou en séance plénière sur un sujet relevant d'un domaine dans lequel ils ont un intérêt professionnel, personnel, financier ou économique susceptible d'être jugé pertinent ou concurrentiel, les membres sont encouragés à faire des déclarations d'intérêts ad hoc » (*soulignement ajouté*). En utilisant le terme « *encouragés* »¹⁵, la disposition semble contredire le caractère autoritaire des termes du paragraphe 8 du Code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire de 2012, qui précise que tout conflit d'intérêts que le membre ne peut résoudre « *sera rendu public* ». Elle va aussi à l'encontre des textes applicables aux rapporteurs et aux observateurs des élections. Cette anomalie doit être corrigée, d'autant que les membres de l'APCE peuvent jouer un rôle important à d'autres fonctions, par exemple en tant que président d'un groupe politique, d'une délégation ou d'une commission.

29. Les déclarations relatives aux conflits d'intérêts sont faites sous la seule responsabilité des membres de l'Assemblée. Il est jugé suffisant qu'ils déclarent simplement ne pas avoir d'intérêts en conflit avec les responsabilités en question. La réglementation ne prévoit pas la possibilité d'élever par la suite des objections contre un membre de l'Assemblée dont la situation aurait pu changer ou qui aurait fait une fausse déclaration, ni la possibilité de le récuser ou de le remplacer, ce genre de situation se réglant finalement à un niveau politique. Cette situation va à l'encontre des obligations de déclaration des rapporteurs qui sont normalement passibles de sanctions – voir les sanctions présentées au chapitre section VII ci-après.

30. Enfin, il convient de noter que si l'Assemblée met en place un système fiable pour publier systématiquement des informations sur le patrimoine, les revenus, le passif et les intérêts des membres de l'APCE lorsqu'ils prennent leurs fonctions – comme recommandé au chapitre V –, les futures dispositions sur les conflits d'intérêts devraient être axées principalement sur une publication *ad hoc* dans des situations spécifiques.

¹⁴ Résolution 1554 (2007).

¹⁵ Le terme est également employé dans le manuel des Membres : http://website.pace.net/documents/10643/375483/APCE_MembersHandbookE.pdf/

Améliorations recommandées¹⁶ :

revoir les dispositions sur les conflits d'intérêts afin (i) de renforcer leur cohérence et d'énoncer clairement les conséquences d'un signalement et de fausses déclarations, et (ii) de garantir que tous les membres de l'APCE (indépendamment de leurs fonctions) soient tenus de signaler *ad hoc* les situations de conflit d'intérêts.

V. Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

31. Aucun système global de déclaration du patrimoine, des revenus et des intérêts n'est appliqué que ce soit au moment où un parlementaire devient membre de l'APCE ou dans un délai raisonnable après sa prise de fonction (un à trois mois ou à l'occasion de la première partie de session, par exemple).

32. Concernant les intérêts généraux, aucun mécanisme ne permet d'avoir connaissance, dès le début du mandat parlementaire, d'activités professionnelles, d'une participation financière ou d'autres mandats et responsabilités essentielles exercés dans une entité commerciale, dans une entité représentant des intérêts politiques ou nationaux ou dans une organisation à but non lucratif (alors que les parlements nationaux sont de plus en plus nombreux à avoir mis en place de tels mécanismes). Ces informations constituent pourtant un élément complémentaire essentiel pour la gestion des conflits d'intérêts en permettant – dans le cas de l'APCE – de traiter de façon adaptée les conflits d'intérêts potentiels en relation avec une activité donnée à l'APCE (voir le chapitre IV ci-dessus). La divulgation de telles informations incite aussi les parlementaires à déclarer un conflit d'intérêts lorsqu'il se présente.

33. Le GRECO a fortement insisté sur le fait que les déclarations doivent reposer sur des dispositifs solides pour soutenir les politiques nationales en matière d'intégrité parlementaire. Les informations à communiquer doivent (i) être exactes – en particulier les éléments qui concernent les revenus et les fonctions exercées dans des organisations à but lucratif ou non lucratif, et les droits de propriété réels détenus dans le pays ou à l'étranger, (ii) être mises à jour en permanence ; et (iii) être complétées par des renseignements sur les proches. Ces modalités peuvent contribuer de façon significative à la transparence en relation avec les élus, à la dissuasion de l'idée de la corruption et à une meilleure gestion des conflits d'intérêts. Dans le contexte particulier de l'Assemblée, les discussions avec plusieurs interlocuteurs ont en outre montré qu'il serait important que les informations à communiquer ne couvrent pas seulement les intérêts nationaux des députés mais aussi leurs intérêts liés à d'autres pays. Les déplacements à l'étranger faisant partie des missions des membres de l'APCE, ces informations devraient également figurer dans les déclarations.

34. Dans ce domaine, entre autres, l'APCE pourrait coopérer activement avec les parlements nationaux et les organes de surveillance désignés pour promouvoir les mécanismes de déclaration. Le GRECO a adressé des recommandations à un grand nombre de ses États membres pour qu'ils améliorent leurs systèmes nationaux¹⁷ et

¹⁶ Dans le cadre du Quatrième Cycle d'Évaluation, le GRECO a adressé des recommandations pour enforcer les règles relatives aux conflits d'intérêts (concernant par exemple la nécessité de prévoir une déclaration *ad hoc* et ses conséquences, la cohérence des règles, etc.) à plus de 20 pays. Voir notamment les rapports sur les pays suivants : Autriche (§27, recommandation iii), France (§35, recommandation iii), (Géorgie §44, recommandation iii), Allemagne (§55, recommandation ii), Monténégro (§38, recommandation ii), Pologne (§41, recommandation iii), Roumanie §29 (recommandation iii), Suède (§52, recommandation ii), États-Unis d'Amérique (§63, recommandation iii).

¹⁷ Pour plus d'informations sur les différentes lacunes identifiées dans les systèmes nationaux des déclarations, concernant par exemple les catégories des données à communiquer et leur exactitude, la nécessité d'un format unifié, l'accès du public aux déclarations, la clarté des concepts, etc., voir notamment les Rapports d'Évaluation du Quatrième Cycle sur les pays suivants : Albanie (§48, recommandation iv), Arménie (§228, recommandation xvii), Azerbaïdjan §40, recommandation iv), Autriche (§55, recommandation vi), Belgique (§46, recommandation iii), République tchèque (§70, recommandation iii), Danemark (§55, recommandation

l'APCE pourrait utilement contribuer à ses efforts en engageant ses propres réformes en la matière.

Améliorations recommandées :

(i) établir un système commun adéquat qui s'applique à tous les membres de l'APCE pour la déclaration des intérêts financiers, des revenus, des cadeaux et des activités accessoires, et qui reflète les informations requises par le cadre d'intégrité de l'APCE ; et (ii) examiner l'opportunité d'élargir le contenu des déclarations à la situation des conjoints et membres à charge de la famille (étant entendu que ces informations n'auraient pas à être publiées).

VI. Interdiction ou limitation de certaines activités

Cadeaux et autres avantages

35. Les cadeaux ou avantages sont soumis à des restrictions ou à des interdictions (selon le cas) en vertu de plusieurs dispositions applicables aux différentes fonctions parlementaires. Dans un souci de clarté, ils sont résumés dans le tableau suivant :

	Code de conduite des parlementaires, 2012	Code de conduite des rapporteurs, 2011	Lignes directrices sur l'observation des élections	Code de conduite à l'usage des corapporteurs de la commission de suivi, 2001
Interdiction	<p>Paragraphe 11 :</p> <p>Ne pas accepter « de rémunération, d'indemnité ou de gratification visant à les influencer dans leur conduite en tant que membres, et plus particulièrement dans leur décision de soutenir ou de s'opposer à une proposition de texte, un rapport, un amendement, une déclaration écrite, une recommandation, une résolution ou un avis »</p> <p>N'accepter « aucune rémunération ou cadeau inappropriés »</p>	<p>Paragraphe 1.1.3, 1.1.4 :</p> <p>« ne pas accepter une gratification, une distinction honorifique, une décoration, une faveur, un don substantiel ou une rémunération d'un gouvernement ou d'une organisation gouvernementale ou non gouvernementale, d'un groupe de pression ou d'un individu, en relation avec les activités effectuées dans l'exercice de leurs fonctions »</p> <p>« s'abstenir de tout acte de nature à jeter le doute sur leur neutralité »</p>	<p>Lignes directrices 18, 20, 21, 25 :</p> <p>Les membres des commissions ad hoc</p> <p>a) « doivent respecter les dispositions du Code de conduite » de 2012</p> <p>b) « s'engagent à ne pas solliciter ni accepter de rémunération, d'indemnité ou de gratification visant à les influencer dans leur conduite » et</p> <p>c) « n'acceptent aucune rémunération ou cadeau inapproprié »</p> <p>Les présidents doivent aussi respecter le Code des rapporteurs de 2011 « en sus » (anglais : « over and above ») du code de 2012.</p>	<p>En vertu du principe de neutralité :</p> <p>« ils ne doivent pas accepter la moindre gratification ou récompense, même honorifique, des autorités de cet État »</p>

iii), Allemagne (§81, recommandation iii), Grèce (§52, recommandation viii), Hongrie (§74, recommandation iv), Islande (§50, recommandation iii), Irlande (§81, recommandation iii), Luxembourg (§40, recommandation ii), Pays-Bas (§55, recommandation ii), Norvège (§72, recommandation iii), Espagne (§56, recommandation iii), Suisse §67 (recommandation iv), « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (§248, recommandation xvii), Royaume-Uni (§41, recommandation ii).

Restriction ou autre exigence	Paragraphe 14 « Tout cadeau ou tout avantage similaire (tel que la prise en charge de frais de voyage, d'hébergement, de séjour, de repas ou de divertissement) d'une valeur supérieure à 200 euros, accepté par les membres dans l'exercice de leur fonction de membres de l'Assemblée, doit être enregistré auprès du secrétariat de l'Assemblée »		Ligne directrice 18 : Les membres des commissions ad hoc sont soumis au Code de 2012 Ligne directrice 21 : Candidats à la fonction de membre d'une commission ad hoc : le paragraphe 14 du Code de conduite s'applique aux cadeaux ou avantages similaires d'une valeur supérieure à 200 euros qu'ils ont accepté dans les 24 derniers mois de la part des autorités du pays concerné soit directement, soit indirectement	
-------------------------------	---	--	---	--

36. En janvier 2013, le Bureau de l'Assemblée a adopté une Procédure d'enregistrement des cadeaux et avantages similaires dans un délai d'un mois suivant leur réception (reproduite page 8 du recueil de 2015). Le formulaire standard tel qu'adopté demande de préciser le bénéficiaire, le donateur, les informations sur l'avantage en question et sa valeur estimée. Les déclarations sont conservées par le Secrétariat pendant cinq ans. L'accès au registre est public et les déclarations peuvent être communiqués à toute personne qui en fait la demande. Comme souligné au chapitre VII, deux déclarations seulement ont pour l'instant été soumises, ce qui soulève des questions quant à l'efficacité du système.

37. Les Lignes directrices pour l'observation des élections définissent d'autres obligations de déclaration concernant les cadeaux et autres avantages (ainsi que les intérêts). Le formulaire de déclaration qui doit obligatoirement être utilisé ne figure pas dans le recueil de 2015 – on le trouve en annexe aux dites Lignes directrices. Il est précisé dans le formulaire qu'une fois complétée, la déclaration sera mise à la disposition du Bureau lorsque celui-ci approuvera la composition de la commission ad hoc. Compléter le formulaire constitue une condition préalable pour participer aux activités d'observation des élections. Le membre de l'APCE concerné est invité à cocher l'une des deux cases correspondant aux situations suivantes : a) « Je déclare également ne pas avoir accepté dans les vingt-quatre derniers mois de cadeau ou avantage similaire, d'une valeur supérieure à 200 €, des autorités du pays concerné soit directement, soit indirectement » ; b) « Je déclare également que j'ai enregistré auprès du secrétariat des cadeaux ou avantages similaires, d'une valeur supérieure à 200 €, que j'ai acceptés des autorités du pays concerné dans les vingt-quatre derniers mois soit directement, soit indirectement ».

38. Si au premier abord ces dispositions semblent exhaustives, on relève plusieurs problèmes de cohérence et contradictions. Exemples :

- les termes employés varient d'un document à l'autre, parfois même pour décrire le même type d'avantage ; en l'absence d'approche systématique et d'autres dispositions écrites ou définitions claires, il est difficile de savoir exactement ce qui est interdit, ce qui doit être déclaré, dans quelles circonstances, et si une aide spéciale octroyée pour le travail parlementaire et les avantages destinés à un tiers (personne physique ou morale) sont aussi soumis à des restrictions ou des interdictions¹⁸ ;

¹⁸ C'est notamment le cas des « rémunérations inappropriées », « cadeaux inappropriés », « indemnités », « gratifications », « faveurs » et « compensations ».

- on relève ici et là des contradictions dans un même texte : les paragraphes 11 et 14 du code de 2012 interdisent toute « rémunération ou cadeau inapproprié » alors que parallèlement, ils semblent légitimer les « cadeaux ou avantages similaires » à condition qu'ils soient déclarés dès lors que leur valeur est supérieure à 200 € ;
- en vertu du paragraphe 11 du code de 2012, il est interdit d'accepter des avantages financiers quels qu'ils soient (« [...] rémunération, [...] indemnité ou [...] gratification »), mais uniquement lorsqu'ils « [visent] à les influencer dans leur conduite en tant que membre d'une commission ad hoc » ; en l'absence de toute autre disposition, il est difficile de savoir quels types d'avantages financiers sont légitimes et s'ils doivent aussi être déclarés en vertu du paragraphe 14 ;
- tous les types de cadeaux et avantages ne sont pas traités de la même manière. Ainsi, ce n'est que lorsqu'un membre exerce la fonction de (co)rapporteur ou de (co)observateur d'une élection que les avantages intangibles – distinctions honorifiques, décorations et faveurs – sont réglementés et effectivement interdits (pendant la période durant laquelle il exerce la fonction). D'autres membres de l'Assemblée peuvent aussi être confrontés à des situations similaires ;
- les membres qui participent à une commission d'observation d'une élection doivent respecter les conditions de trois textes différents, ce qui peut être difficile à concilier et à mettre en œuvre dans des situations concrètes. L'étendue précise des obligations des présidents de la commission est particulièrement difficile à évaluer ;
- conformément à son libellé actuel, le code de 2012 ne prévoit que deux options possibles pour les cadeaux : soit le garder sans le déclarer (valeur inférieure à 200 euros) soit le déclarer et le garder. Les dispositions ne prévoient ni le cas dans lequel un cadeau doit être rendu (ou remboursé pour un montant équivalent) ni celui dans lequel un cadeau peut ou doit devenir la propriété de l'APCE / du Conseil de l'Europe, notamment les cadeaux protocolaires ou les cadeaux qui ne peuvent pas être rendus ou/qui ne peuvent être ni rendus ni estimés.

39. Le fait qu'il existe plusieurs formulaires¹⁹ pour déclarer les cadeaux et d'autres avantages – un pour tous les membres de l'Assemblée dès lors qu'ils acceptent des cadeaux ou des avantages, et un autre réservé aux observateurs des élections avant qu'ils n'effectuent leur mission – mérite une attention particulière. Le système des déclarations prévu dans les Lignes directrices pour l'observation des élections a la particularité de prévoir aussi le cas des nouveaux membres de l'Assemblée et des cadeaux qui peuvent avoir été offerts précédemment, y compris en relation avec des fonctions parlementaires nationales.

40. Malgré tout, le système actuel ne dit rien à propos de la publication et de la durée de conservation des informations, et ne précise pas qui collecte les informations. Un membre qui a accepté des avantages mêmes substantiels de la part du pays faisant l'objet de l'observation et ne les a pas déclarés à l'APCE peut aisément contourner l'obligation de déclaration – il lui suffit de ne cocher aucune case. Il serait aussi souhaitable que l'expression « des autorités du pays concerné dans les vingt-quatre derniers mois soit directement, soit indirectement » couvre les avantages accordés par des intermédiaires, qui peuvent être des personnes qui sont elles-mêmes des parlementaires, des groupes de pression ou des organisations agissant en faveur de relations bilatérales et parfois dirigées par d'anciens parlementaires. Ces dispositions et exemples pratiques devraient figurer dans des dispositions écrites connexes.

41. Enfin, les procédures relatives à la déclaration des cadeaux et avantages similaires en vertu du régime général de janvier 2013 et des Lignes directrices pour l'observation des élections excluent de l'obligation de déclaration les prestations dont les frais sont pris en charge par les autorités nationales, « à la condition que ces prestations soient expressément mentionnées au programme officiel de la réunion »²⁰. Cette exclusion, qui figure uniquement dans les notes de bas de page et qui pourrait aisément passer

¹⁹ Ces formulaires renvoient à différentes situations soumises à des règles différentes.

²⁰ Le texte figure dans la note 3 de la page 8 du recueil et dans la note 2 du formulaire annexé aux Lignes directrices.

inaperçue soulèvent plusieurs questions : en réalité, on peut douter qu'en pratique, le programme d'une manifestation, d'un voyage officiel, d'une mission de suivi des élections ou d'une longue mission d'information soit une solution satisfaisante pour remplacer le système des déclarations (certaines marques d'hospitalité peuvent ne pas y figurer ou être présentées de telle manière qu'il est impossible d'évaluer tout ce qui a une valeur supérieure à 200 euros, il aurait fallu faire en sorte que les programmes soient publiés/accessibles de la même manière que la déclaration des cadeaux et avantages – en précisant les noms des donateurs et des bénéficiaires, la durée de conservation de cinq ans, etc.).

42. Un ensemble cohérent et solide de règles visant les cadeaux et autres avantages doit être élaboré sur la base d'une stricte interdiction de principe, en indiquant les quelques cas exceptionnels où des cadeaux ou avantages (principalement protocolaires) peuvent être acceptés²¹. Depuis la création en 2013 d'un registre des cadeaux d'une valeur supérieure à 200 euros, le système s'est avéré plutôt inefficace en pratique (voir le chapitre VII). Si les informations sur les dépenses acceptables supportées par des tiers étaient publiées en ligne à l'avenir, cela contribuerait à augmenter la transparence en général et le niveau du contrôle public, et par là l'efficacité des obligations en matière de déclaration. Il serait également plus facile pour toutes les personnes intéressées de croiser les données.

Améliorations recommandées :

(i) à titre prioritaire, introduire un corpus de règles cohérent et plus strict, basé sur une stricte interdiction de principe et des définitions adéquates, concernant l'acceptation de cadeaux, voyages, marques d'hospitalité et autres avantages, ainsi que les distinctions honorifiques et autres récompenses, et (ii) élaborer des procédures rigoureuses pour la déclaration et l'estimation de la valeur des cadeaux, et la restitution de ceux qui ne peuvent pas être acceptés.

Incompatibilités et activités accessoires ; restrictions applicables après la cessation des fonctions

43. En vertu de l'article 25 (a) du Statut du Conseil de l'Europe, un membre de l'APCE ne peut être en même temps membre du Comité des Ministres. C'est le seul principe général d'incompatibilité intangible. L'Assemblée a également la possibilité de demander à un parlement national de rappeler l'un de ses membres et de demander à un parlementaire de démissionner dans d'autres circonstances²². L'Assemblée étant composée de membres des parlements nationaux, il est entendu que ces derniers sont aussi soumis à un régime d'incompatibilité et à des règles relatives aux activités accessoires établis dans des dispositions internes qui peuvent varier d'un pays à l'autre. Par ailleurs, le Code de conduite de 2012 pour les membres de l'APCE (principe 10) dispose qu'« [a]ucun membre n'agit en tant que promoteur rémunéré d'intérêts [en

²¹ Dans ses Rapports d'Évaluation du Quatrième Cycle, le GRECO recommande à plusieurs pays de mettre en place des règles en matière de cadeaux ou de renforcer les règles existantes, notamment en ce qui concerne les types d'avantages couverts, la clarté et la cohérence des réglementations et des concepts, les procédures relatives à leur déclaration/estimation/traitement, etc. Voir notamment les rapports sur les pays suivants : Arménie (§226, recommandation xvi), Autriche (§33, recommandation iv), Chypre (§60, recommandation iv), République tchèque (§49, recommandation iii), Finlande (§45, recommandation iii), France (§39, recommandation iv), Grèce (§35, recommandation iv), Italie (§55, recommandation iii), Roumanie (§32, recommandation iv), République slovaque (§39, recommandation iii), Suède (§55, recommandation iii), « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (§48, recommandation ii)., procédures for disposal declaration/c.

²² Il est admis qu'un mandat à l'APCE est compatible avec la fonction de ministre (ou même de Premier ministre), à l'exception de celle de ministre des Affaires étrangères. En pratique, l'Assemblée parlementaire a exigé dans certains cas que ses membres s'engagent à démissionner au cas où ils acceptent certaines fonctions dans le cadre du Conseil de l'Europe (par exemple élection comme membre du Comité européen pour la prévention de la torture (CPT) ; cité dans le rapport sur les immunités des membres de l'Assemblée parlementaire (Doc. 9718) du 25 mars 2003, paragraphe 58.

anglais : *paid advocate*] dans les travaux de l'Assemblée ». Cette restriction, qui figure aussi dans les règlements des parlements nationaux – est essentielle pour prévenir les risques de lobbying « de l'intérieur ». Or le Code ne dit pas comment traiter ce genre de situation.

44. Les différentes dispositions figurant dans le recueil de 2015 n'imposent pas de restrictions strictes applicables après la cessation des fonctions, par exemple des « périodes de réflexion » (*cooling-off*) qui limiteraient notamment la vulnérabilité des membres à des offres d'avantages indus ou même d'une commission illicite sous la forme de perspectives professionnelles. Les membres sont libres d'accepter toute activité professionnelle ou autre à la fin de leur mandat. Le Code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire de 2012 (paragraphe 16) ne prévoit qu'une restriction (mineure) au maintien de certains privilèges pour les membres honoraires : « Les anciens membres de l'Assemblée parlementaire qui s'engagent dans la représentation et la défense des intérêts d'une autre personne ou entité devant l'Assemblée parlementaire ne peuvent, pendant toute la période où ils exercent cette activité, jouir des prérogatives liées au statut de membre associé ou de président honoraire de l'Assemblée parlementaire, en ce qui concerne la diffusion des documents et l'accès aux bâtiments et aux salles de réunion ».

45. Selon les informations publiquement disponibles²³, il ne serait pas rare que des membres de l'Assemblée exercent – en parallèle ou après la cessation de leurs fonctions – une activité de consultant ou de lobbyiste dans le cadre d'une activité commerciale ou d'une organisation à but non lucratif. Il semblerait que l'accès privilégié aux locaux du Conseil de l'Europe et aux documents de l'Assemblée dont jouissent les membres honoraires de l'APCE (anciens membres) soit parfois source de préoccupation en raison d'un risque d'utilisation abusive et de la difficulté d'appliquer les restrictions. Le GRECO a à maintes reprises souligné l'importance de disposer d'un cadre cohérent et efficace pour réglementer les incompatibilités, les activités accessoires et les restrictions applicables après la cessation des fonctions, en fonction des objectifs globaux poursuivis par les règles et lois existantes, ainsi que des risques et problèmes spécifiques signalés dans la pratique²⁴.

Améliorations recommandées :

(i) faire respecter l'interdiction faite aux membres de l'APCE d'exercer eux-mêmes des activités de conseil et de lobbying rémunérées et (ii) mettre en place des restrictions à l'emploi après la cessation des fonctions, notamment une période de carence après qu'un député ait cessé d'être membre de l'Assemblée et – parallèlement – abolir le libre accès automatique aux locaux et aux documents dont jouissent les membres honoraires.

Intérêts financiers, contrats avec des autorités publiques

46. Le Quatrième Cycle d'Évaluation a permis au GRECO de passer au crible toutes les mesures en place qui permettraient d'interdire ou de limiter la possibilité pour les membres d'un parlement de détenir des intérêts financiers dans des entités et secteurs commerciaux ou de passer un contrat avec des autorités étatiques, directement ou par le biais d'une participation dans une société. Ces mesures constituent des garanties supplémentaires pour empêcher les parlementaires de se servir de leur influence ou de leur fonction de membre de l'APCE, ou si des fonctions sont associées à un mandat

²³ Voir, à la note 6, les rapports publiés par ESI, notamment ceux de mai 2012 et de novembre 2013.

²⁴ Voir les Rapports d'Évaluation du Quatrième Cycle sur les pays suivants : Arménie (§59, recommandation iii), Azerbaïdjan (§34, recommandation iii), Estonie (§53, recommandation v), Grèce (§41, recommandation v), Italie (§66, recommandation iv), Roumanie (§39, recommandation v), Turquie §65, recommandation iv), États-Unis d'Amérique (§83, recommandation iv).

parlementaire (par exemple lorsqu'un parlementaire siège au conseil d'administration d'un partenariat public-privé d'une société publique ou d'un partenariat public-privé).

47. L'APCE étant composé de représentants des parlements nationaux, ses membres doivent respecter des restrictions applicables au niveau national. Vu les spécificités et la nature de ses activités, l'Assemblée est probablement moins exposée aux risques liés à des intérêts nationaux (les membres de l'APCE ne participent pas aux rapports concernant leur propre pays). Malgré tout, des situations problématiques peuvent se présenter lorsqu'un membre participe, par exemple, à une mission d'information dans un pays avec lequel lui-même – ou un proche – a des intérêts financiers et des relations contractuelles. Ce genre de questions devrait normalement être pris en compte par les obligations de déclaration et les dispositions relatives aux conflits d'intérêts recommandés aux chapitres IV et V ci-dessus.

Contacts avec des tiers et lobbying

48. L'APCE a elle-même joué un rôle déterminant dans la sensibilisation à la nécessité de réglementer les activités de lobbying et de leur donner une plus grande transparence²⁵. Il convient cependant de noter qu'elle n'a jusqu'à présent pas elle-même mis en place de règles et dispositifs précis en la matière. La plupart des interlocuteurs rencontrés ont souligné qu'il était impératif de revoir la situation actuelle. Il a par exemple été rappelé que les locaux de l'APCE sont accessibles à des personnes extérieures parrainées par une délégation parlementaire, une représentation permanente ou d'autres personnes et organismes ayant des liens avec le Conseil de l'Europe. Il existe de ce fait un éventail de personnes et organisations plus étendu que les seules ONG internationales bénéficiant du statut participatif auprès du Conseil de l'Europe, qui mènent des contacts et organisent des événements dans les locaux de l'Assemblée pendant ses sessions. Les membres et le Secrétariat de l'APCE n'ont pas même la faculté d'identifier de manière adéquate ces interlocuteurs extérieurs lorsqu'ils les rencontrent dans les locaux du Conseil de l'Europe.

49. Le 22 mars 2017, le comité des Ministres a finalement adopté la Recommandation Rec(2017)2 aux Etats membres relative à la réglementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique²⁶. Tout en rappelant le principe de la liberté d'expression, des activités politiques et de la participation à la vie publique, la recommandation Rec(2017)2 ci-dessus donne des orientations utiles pour la conception d'un registre et de règles de conduite concernant les activités de lobbying²⁷, ce qui pourrait aisément être adapté à l'APCE par exemple en interconnectant automatiquement la délivrance de badges d'accès au registre et/ou à la page internet du (des) parlementaire(s) rencontrés(s) / à rencontrer.

50. Concernant la conduite des membres de l'APCE eux-mêmes, la seule disposition applicable à tous porte sur les situations dans lesquelles ils se livrent eux-mêmes à certaines formes de lobbying²⁸. Cela mis à part, le recueil de 2015 ne prévoit pas de règles d'application générale encadrant les relations des membres de l'APCE avec des lobbyistes et autres tiers qui cherchent à influencer les travaux de l'Assemblée. La seule

²⁵ Voir la Recommandation 1908 (2010) de l'Assemblée parlementaire – réitérée dans la Résolution 1744 (2010) et la Recommandation 2019 (2013) – dans laquelle l'Assemblée recommande au Comité des Ministres d'élaborer un code européen de bonne conduite en matière de lobbying.

²⁶ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680700a42

²⁷ - un registre des lobbyistes devrait être tenu ;

- le registre devrait comporter au moins les informations suivantes : le nom et les coordonnées du lobbyiste ; l'objet des activités de lobbying ; l'identité de son client ou employeur, le cas échéant ; d'autres informations pertinentes ;

- les lobbyistes devraient fournir à l'agent public concerné des informations précises et exactes sur leur mission de lobbying ; agir honnêtement et de bonne foi dans le cadre des missions de lobbying et dans tous leurs contacts avec des agents publics ; s'abstenir d'exercer une influence abusive et induue sur des agents publics et sur le processus de décision publique ; éviter les conflits d'intérêts.

²⁸ Voir l'interdiction d'exercer « en tant que promoteur rémunéré d'intérêts dans les travaux de l'Assemblée » évoquée ci-dessus dans les activités accessoires.

exception s'applique aux membres ayant des mandats de rapporteurs, qui doivent s'engager à « ne pas solliciter ni accepter d'instructions d'aucun gouvernement, organisation gouvernementale ou non gouvernementale, d'un groupe de pression ou d'un individu » (point 1.1.2. du Code de conduite des rapporteurs de l'Assemblée parlementaire). Outre cet exemple d'incohérence dans le Règlement de l'APCE, il est évident qu'il est nécessaire d'introduire des dispositions plus précises sur les contacts avec les tiers. Dans ses rapports du Quatrième Cycle d'É, le GRECO a insisté pour que les parlements règlementent à bon escient les contacts entre parlementaires, lobbyistes et autres tiers essayant d'influencer leur travail²⁹. Cette réglementation pourrait notamment consister à donner aux membres de l'APCE la possibilité – ou à prévoir l'obligation – d'identifier et de comprendre les intérêts représentés par ces personnes (diligence), de refuser des propositions répréhensibles (interventions rémunérées, avantages, etc.), d'enregistrer leurs contacts avec des lobbyistes, des organisations et des entreprises, de décrire sur leur site internet respectif les rapports qu'ils entretiennent avec des lobbyistes ou, enfin, de prévoir un mécanisme ambitieux de publication des informations. La récente recommandation Rec(2017)2 mentionnée précédemment fait référence à une liste similaire de lignes directrices pour les agents publics³⁰.

51. En outre, il a été rapporté que la composition des commissions et la désignation de rapporteurs par lesdites commissions serait l'objet de négociations entre les groupes politiques. Comme signalé plus haut, les rapporteurs ne doivent solliciter ou accepter d'instructions d'aucun gouvernement, organisation gouvernementale ou non gouvernementale. Ce garde-fou devrait cependant être élargi et s'appliquer à d'autres membres de l'APCE, dont les responsabilités peuvent être tout aussi cruciales, comme les présidents de commissions et sous-commissions, les dirigeants de groupes politiques, les membres du Bureau et le Président de l'Assemblée.

Améliorations recommandées :

instaurer à l'intention des membres de l'APCE un cadre solide et cohérent sur les relations avec les lobbyistes et autres tiers cherchant à influencer le processus parlementaire et, dans ce contexte, étendre à un plus large éventail de membres de l'APCE l'interdiction d'accepter des instructions.

Utilisation abusive d'informations confidentielles

52. Il existe des règles visant à prévenir toute utilisation abusive d'informations confidentielles. Le paragraphe 13 du Code de conduite de 2012 dispose que « [l]es membres ont une obligation de discrétion en ce qui concerne l'utilisation des informations et s'engagent en particulier à ne pas exploiter à des fins personnelles les renseignements confidentiels dont ils ont connaissance dans l'accomplissement de leurs fonctions ». Une exigence semblable est spécifiquement imposée aux rapporteurs (Code de conduite des rapporteurs de 2011, point 1.2) qui ont une « obligation de discrétion, notamment l'engagement à ne pas utiliser à des fins personnelles les informations dont ils ont connaissance dans l'accomplissement de leurs fonctions ». Il y a toujours moyen

²⁹ Cette question, qui a conduit le GRECO à adresser des recommandations à la quasi-totalité de ses membres, est discutée dans le cadre de l'adoption de codes de conduite, ou en tant que thème spécifique. Voir par exemple les rapports sur les pays suivants : Albanie (§32, recommandation ii), Azerbaïdjan (§32, recommandation ii), Belgique (§41, recommandation ii), Croatie §36, recommandation i), Danemark (§40, recommandation i), Allemagne (§33, recommandation i), Irlande (§50, recommandation i), Lettonie (§34, recommandation ii), la Lituanie (§64, recommandation iii), Pays-Bas (§36, recommandation i), Norvège (§44, recommandation i), Pologne (§40, recommandation ii), Roumanie (§42, recommandation vi), Serbie (§66, recommandation iii), République slovaque (§25, recommandation i), Slovénie (§44, recommandation i) et Royaume-Uni (§53, recommandation iv).

³⁰ En particulier :

- refuser ou déclarer la réception de cadeaux et hospitalité offerts par un lobbyiste ;
- comment réagir aux communications de lobbyistes ;
- signaler les manquements à la réglementation ou aux règles de conduites sur les activités de lobbying
- signaler les conflits d'intérêt
- préserver la confidentialité de certaines données.

de faire mieux³¹ mais, dans l'ensemble, ces règles offrent des garanties adéquates si tant est qu'elles soient réellement appliquées et que leur respect soit dûment contrôlé (voir également le chapitre VII).

Utilisation abusive de ressources publiques

53. Contrairement à une assemblée nationale ou au Parlement européen, l'APCE n'accorde pas d'indemnités ou autres avantages à ses membres. Elle ne finance pas davantage le recrutement d'assistants. L'aide matérielle qu'elle apporte consiste essentiellement dans la fourniture de locaux et le soutien du Secrétariat. L'APCE prend en charge les coûts (per diem) inhérents aux missions des membres de l'APCE dans les États membres, excepté en cas de missions de longue durée dont les frais sont couverts par le parlement national du membre de l'APCE concerné. Conformément au Code de conduite de 2012, les membres veillent à ce que l'utilisation qu'ils font des notes de frais, des indemnités, des locaux et des services mis à disposition par le Conseil de l'Europe soit strictement conforme aux règles applicables en la matière.

54. L'APCE soutient financièrement les groupes politiques. Un budget annuel de 740 000 euros est ainsi disponible pour les cinq groupes politiques qui se le partagent à proportion de leur taille. Conformément aux règles d'audit comptable qui s'appliquent aux allocations des groupes politiques, adoptées en 2012 par le Bureau de l'Assemblée, chaque groupe soumet un état financier annuel relatif à l'utilisation de ces fonds, lequel doit être certifié par deux auditeurs internes. Le rapporteur général de l'Assemblée sur le budget, nommé par la commission du Règlement, analyse les comptes et les présente dans un bilan très simplifié³², et rend compte au Bureau. Ces états financiers ainsi que les documents de l'APCE qui en découlent demeurent confidentiels et les groupes ne sont pas tenus de signaler les appuis financiers ou autres aides supplémentaires (et leur utilisation) dont ils pourraient bénéficier d'une source autre que l'APCE³³. Ces sources supplémentaires de revenus ne sont aucunement réglementées et il convient d'y remédier, notamment pour renforcer la transparence financière des groupes politiques³⁴.

Améliorations recommandées :

revoir les procédures comptables des groupes politiques afin que i) ceux-ci soient tenus de faire rapport sur les soutiens légitimes de sources autres que l'APCE, ainsi que sur l'utilisation de ces soutiens, et de rendre publics leurs états financiers ; ii) les comptes annuels de l'ensemble des groupes politiques soient soumis à l'audit externe.

VII. Efficacité, contrôle et application

Statistiques

55. Le tableau ci-après résume les informations disponibles (situation en février 2017) qui peuvent aider à mieux comprendre l'efficacité (ou l'inefficacité) des règles actuellement en vigueur et de leur contrôle/mise en œuvre. Ce tableau s'appuie sur des données fournies à M. Liddell-Grainger pour son rapport et il est complété par d'autres

³¹ On pourrait expliquer plus précisément qu'il ne s'agit pas de comprendre les termes « à des fins personnelles » au sens étroit, car ils s'appliquent également à la parenté et à l'entourage proche.

³² Il comprend 5 éléments d'actifs.

³³ Par exemple, du Parlement européen dont les propres groupes politiques participent sur une base ad hoc au (co)financement d'activités de ses homologues de l'APCE.

³⁴ Dans son Troisième Cycle d'Évaluation (2007-2011), qui portait notamment sur la transparence du financement des partis politiques, le GRECO a souligné à maintes reprises l'importance de la consolidation des comptes (et des états financiers publics) des partis politiques, de manière à inclure toutes les entités qui leur sont liées, dont les groupes politiques. La transparence des groupes politiques a parfois été traitée à part ; voir les rapports sur les pays suivants : Andorre (§80, recommandation i), France (§109, recommandation ii), Allemagne (§108, recommandation v), Italie (§135, recommandation iii), Liechtenstein (§53, recommandation iv) et Pays-Bas (§77, recommandation i).

références à divers textes et informations réunis au cours des discussions menées avec différents interlocuteurs :

	Données relatives à la mise en œuvre	Données relatives au contrôle et à la mise en œuvre en pratique
Au titre du Code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire (2012) Article 4 : demande d'orientations Paragraphe 9 : signalement oral d'un conflit d'intérêts par un membre	(non encore documentées) 1 cas	1 membre temporairement privé du droit à la parole (pour comportement agressif) Aucune violation des autres exigences du Code
En vertu du paragraphe 14 du Code de 2012 : enregistrement des cadeaux, en vigueur depuis 2013	2 cadeaux déclarés Aucune déclaration sur d'autres formes d'avantages (prise en charge de frais de voyage, d'hébergement, de séjour, de repas ou de divertissement)	(non encore documentées)
Dispositions régissant la transparence et la déclaration des intérêts des membres en application de la Résolution 1554 (2007) Article 1 : pour tous les candidats aux fonctions de rapporteur Article 2 : déclaration d'intérêts ad hoc des membres Article 3 : relèvement d'un rapporteur de ses fonctions	Les déclarations sont censées être faites systématiquement. Il semblerait qu'en raison de l'absence de procédure ou de formulation établie pour l'enregistrement d'un compte rendu intégral, les informations fournies soient souvent sans intérêt, rarement précises, etc. (*) Très rares semblerait-il (un seul exemple disponible) (*) 1 demande	Pas de mise en œuvre/ de sanction enregistrée à ce jour Idem Le Rapporteur a été confirmé dans ses fonctions
Au titre du Code de conduite des rapporteurs	(non encore documentées)	(non encore documentées)
Au titre des Lignes directrices sur l'observation des élections	(non encore documentées)	(non encore documentées)
Au titre du Code de conduite à l'usage des corapporteurs de la Commission de suivi (2001)	(non encore documentées) Dans les déclarations d'intérêts préliminaires, tous les candidats déclarent systématiquement ne pas avoir d'intérêts (*)	Un cas connu dans lequel il s'est avéré qu'un rapporteur avait des intérêts importants dans le pays faisant l'objet d'un suivi Pas d'action engagée
Notifications d'éventuelles violations reçues / traitées par le Président Notifications ultérieurement traitées par la commission du Règlement, conseils fournis au Président, etc.	(non encore documentées)	(non encore documentées)

(*) Informations recueillies lors de discussions avec divers interlocuteurs

56. Les données ci-dessus doivent être lues en combinaison avec les allégations selon lesquelles l'offre de marques d'hospitalité et de cadeaux serait très courante dans

certaines activités ou pays avec lesquels l'APCE collabore. De manière générale, les données disponibles soulèvent des questions quant à l'efficacité des règles actuellement en vigueur.

Contrôle

57. Le Président de l'Assemblée maintient l'ordre et les bons usages parlementaires et veille à ce que les débats se déroulent de manière civile et disciplinée (Article 22 du Règlement).

58. Les paragraphes 17 à 21 du Code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire de 2012 décrivent un mécanisme général destiné à garantir le respect de ses diverses exigences. C'est au Président de l'Assemblée, assisté le cas échéant par la commission du Règlement, qu'incombe la responsabilité globale de statuer sur toute violation du Code de conduite. Le Président paraît jouir d'un large pouvoir discrétionnaire pour déterminer s'il convient ou non de consulter la commission du Règlement et si un membre « est soupçonné » d'avoir enfreint le Code (le Bureau n'intervient apparemment pas). Les règles restent muettes quant à qui est habilité à engager une procédure et à soumettre un cas au Président, à la portée de l'enquête/instruction et aux délais fixés pour examiner une affaire ou rendre une décision.

59. Conformément au paragraphe 21, les membres de l'APCE doivent coopérer à tous les stades d'une enquête sur leur conduite. La même procédure est explicitement applicable en cas de violation des Lignes directrices sur l'observation des élections (paragraphe 26) mais, pour une raison ou une autre, le renvoi se limite aux paragraphes 17 à 20 (à l'exclusion du paragraphe 21), ce qui pose de nouveaux problèmes de cohérence qui peuvent avoir des répercussions importantes sur l'efficacité du système de contrôle en place.

60. Chaque commission est également chargée a) de veiller à ce que les candidats aux fonctions de rapporteur respectent leur obligation de déclarer des intérêts susceptibles d'être incompatibles avec un travail sur un rapport, de contrôler la véracité de ces déclarations et b) de garantir le respect du Code de conduite des rapporteurs (2011) (article 3). La procédure de vérification n'est pas davantage précisée. On serait en droit de se demander si un groupe de travail a les moyens nécessaires pour traiter des questions disciplinaires et vérifier quels sont les intérêts professionnels, économiques et autres d'un rapporteur. Il serait sans doute préférable que ce soient les mêmes organismes de contrôle qui s'occupent à la fois des rapporteurs et des autres membres de l'APCE.

61. Le Code de conduite à l'usage des corapporteurs de la Commission de suivi (2001) passe sous silence la question des contrôles et de la surveillance, ainsi que les conséquences éventuelles d'une déclaration mensongère ou erronée. Il prévoit uniquement le remplacement d'un rapporteur si les absences de ce dernier risquent de compromettre le processus de contrôle. D'aucuns ont souligné que c'est le Code de conduite des rapporteurs (2011) qui devrait normalement s'appliquer en pareille situation. En ce cas, il conviendrait de le préciser afin de pouvoir prendre les mesures adéquates lorsqu'un corapporteur de suivi a omis de communiquer toutes les informations pertinentes relatives à des intérêts détenus dans le pays faisant l'objet d'un suivi – ou à des relations particulières entretenues avec lui.

62. De manière générale, malgré l'existence appréciable de divers mécanismes de surveillance conçus pour veiller au respect de la plupart des textes, leurs règles manquent de cohérence et n'expliquent pas clairement les modalités et étapes de procédure des contrôles. De plus, les informations disponibles et résumées dans le tableau ci-dessus montrent qu'en pratique, les dispositions actuelles ne sont pas pleinement et systématiquement appliquées et que les différents mécanismes de

contrôle sont inefficaces. Ces derniers doivent donc être revus en profondeur. C'est en effet aussi la teneur de la lettre de Mme Maury Pasquier au Président du GRECO.

63. C'est bien entendu à l'APCE elle-même qu'il revient de trouver le meilleur moyen d'élaborer un système de surveillance efficace. Il n'existe pas de solution « universelle ». ³⁵ Un tel mécanisme pourrait consister en un organe collégial composé non seulement de membres de l'APCE, mais aussi de personnes extérieures au parlement, d'une haute autorité morale et d'un degré d'indépendance suffisant, choisies sur une base paritaire ou du moins qui permette à ces tiers de représenter une proportion de membres importante. Grâce à tel organe, l'APCE serait en mesure d'examiner et de contrôler elle-même les normes de conduite et allégations de violations. D'autres activités de contrôle, par exemple des déclarations périodiques (que le présent rapport recommande de mettre en place), pourraient être externalisées (comme c'est le cas pour certains aspects des fonctions d'audit pour l'ensemble du Conseil de l'Europe). Du personnel de soutien pourrait si besoin être recruté à temps partiel.

64. Ce mécanisme de mise en œuvre devrait s'appliquer à l'ensemble des membres de l'APCE, indépendamment de leurs fonctions au sein de l'Assemblée. En outre, conformément à la pratique en vigueur dans certains parlements nationaux ³⁶, il conviendrait d'envisager d'élaborer une procédure spéciale permettant si nécessaire de destituer un président. Comme dans la quasi-totalité des pays ³⁷, l'Assemblée serait elle-même responsable d'une telle procédure, pour des raisons généralement liées à une perte de confiance de la part du parlement. Il s'agit en effet d'une question de confiance politique et non d'une sanction. Les conditions (à la fois de fond et de forme) de la destitution du président devront être clairement expliquées dans le Règlement ³⁸.

65. Il est important qu'à terme, au sein des commissions ou de l'Assemblée, la prise de décision ne soit pas laissée à la discrétion d'une seule personne qui pourrait elle-même être soupçonnée de conduite inappropriée. Il faut par ailleurs que les instances intervenant dans la décision et le processus d'enquête disposent des moyens nécessaires. Dans certains pays, des commissions spéciales d'éthique ou d'intégrité ont été créées. Ces organes sont souvent également chargés d'examiner et de renforcer les dispositions et les documents d'orientation en vigueur, à intervalles réguliers et à la lumière de l'expérience acquise.

³⁵ Dans le cadre de son Quatrième Cycle d'Évaluation, le GRECO a souligné la nécessité de se doter d'organes efficaces et qualifiés pour contrôler le respect des règles générales de conduite, et en particulier des obligations de déclaration périodique. S'agissant de ces dernières, plusieurs pays ont opté pour la création d'un organisme ou d'un service spécialement chargé des déclarations soumises par diverses catégories d'agents publics. Pour de plus amples informations, voir par exemple les rapports sur les pays suivants : Arménie (§80, recommandation iv), Autriche (§26, recommandation ii et §62, recommandation vii), Bosnie-Herzégovine (§38, recommandation ii), Bulgarie (§34, recommandation i et §62, recommandation iii), la Croatie (§67, recommandation ii), Chypre (§95, recommandation vii), République tchèque (§79, recommandation v), Danemark (§59, recommandation iv), Estonie (§38, recommandation ii et §65, recommandation vi), Allemagne (§96, recommandation iv), Grèce (§31, recommandation ii), Hongrie (§83, recommandation vi), Islande (§44, recommandation i et §53, recommandation iv), Irlande (§102, recommandation iv), Lituanie §92, recommandation iv), Malte (§46, recommandation ii), République de Moldova (§32, recommandation ii et §77, recommandation iv), Monténégro (§58, recommandation iii), Norvège (§80, recommandation iv), Portugal (§52, recommandation iii), Roumanie (§25, recommandation ii), Suisse (§75, recommandation v) et États-Unis d'Amérique (§123, recommandation vii). Le contrôle des déclarations de patrimoine et d'intérêts en France a été examiné en lien avec le contrôle du financement des partis politiques dans le cadre du Troisième Cycle d'Évaluation (voir le rapport relatif au Thème II, § 124, recommandation x).

³⁶ Par exemple en Arménie, en Bulgarie, en Croatie, en Estonie, en Grèce, en Islande, aux Pays-Bas, en Norvège, en Pologne, en Roumanie, en Fédération de Russie, en République slovaque, en Slovénie et aux États-Unis d'Amérique, selon une étude réalisée en 1997 par l'Union interparlementaire (UIP) : « La présidence des assemblées parlementaires nationales – Étude comparative mondiale », pp. 33-35. Voir http://www.ipu.org/PDF/publications/PRESIDING_E.pdf.

³⁷ Il y a des exceptions. En Estonie, par exemple, la Cour suprême peut adopter une décision privant le Président de ses pouvoirs.

³⁸ Voir l'étude IPU susmentionnée pour plus de précisions sur les procédures en cours dans divers pays.

Améliorations recommandées :

veiller à ce qu'un mécanisme cohérent soit en place aux fins d'assurer un contrôle effectif et étendu du respect des règles de conduite par les membres de l'APCE – que ceux-ci soient rapporteurs, observateurs d'élections, membres du Bureau, présidents et chefs de délégation ou membres ordinaires – notamment en dotant l'organe (les organes) de surveillance de garanties d'impartialité et d'indépendance opérationnelle ainsi que des outils procéduraux nécessaires, avec les moyens juridiques, informationnels et autres nécessaires à l'efficacité d'action. Il conviendrait d'envisager l'introduction de motifs précis et d'une procédure détaillée pour la destitution d'un président, lorsque cela s'avèrerait nécessaire.

Sanctions

66. Les sanctions prévues par les divers textes sont les suivantes. De manière générale, en cas de non-respect du Code de 2012 (paragraphes 19 et 20), le Président de l'Assemblée peut préparer une déclaration motivée qui sera lue devant l'Assemblée « s'il y a lieu » et/ou en informer le président du parlement national concerné. En cas d'infraction grave ou répétée, le Président peut prendre l'une ou plusieurs des mesures suivantes : privation temporaire du droit de prendre la parole et d'être inscrit sur la liste des orateurs, privation temporaire du droit de signer un amendement, une proposition ou une déclaration écrite. En outre, conformément à l'article 3 des dispositions régissant la transparence de la déclaration d'intérêts des membres – Résolution 1554 (2007), une commission peut démettre de ses fonctions et remplacer un rapporteur qui a omis de déclarer ses intérêts ou qui a fait une fausse déclaration. Plus généralement, en vertu du Code de conduite des rapporteurs (2011), une commission peut également priver un rapporteur de son mandat en cas de non-respect de l'une ou plusieurs de ses obligations. Comme cela a été dit précédemment concernant le contrôle, les violations des Lignes directrices sur l'observation des élections sont passibles des sanctions susmentionnées prévues par le Code de conduite de 2012.

67. Il est évident qu'en l'absence d'une rémunération financière des membres de l'APCE – qui permettrait de définir des sanctions portant sur cette rémunération, comme c'est le cas dans certains parlements nationaux et au Parlement européen – l'éventail de mesures applicables telles que la privation temporaire des droits et responsabilités est essentiellement de nature politique. Cela étant, ces mesures pourraient être employées à meilleur escient pour élaborer un système de sanctions dissuasives et crédibles.

68. Si l'on peut se louer de la force exécutoire potentielle des normes, les sanctions en vigueur sont quant à elles très lacunaires. Pour commencer, des sanctions devraient être prévues dans le but de faire appliquer les divers textes de façon cohérente, ce qui n'est pas le cas actuellement. Par exemple, comme indiqué plus haut, le Code de conduite à l'usage des corapporteurs de la Commission de suivi (2001) ne prévoit aucune sanction et n'a été ni mis à jour ni modifié pour inclure un renvoi aux mécanismes d'exécution et de sanction du Code de 2012 lors de son adoption.

69. Les sanctions devraient par ailleurs être applicables avec plus de souplesse et pas uniquement en cas d'infraction « grave ou répétée » au sens du Code de 2012. Il manque tout en bas de l'échelle des sanctions des avertissements et/ou des blâmes pour traiter les violations mineures et certaines situations avant qu'elles ne deviennent problématiques à gérer. Quant à la partie supérieure de l'échelle des mesures applicables, les divers textes relatifs à l'intégrité ne précisent pas pendant combien de temps un membre peut être privé de ses droits de parole ou de vote. L'APCE peut aussi demander à l'un de ses membres de démissionner ou à son parlement de lui retirer ses pouvoirs, mais n'a pas compétence pour imposer une telle mesure. Il est rappelé que les

membres de l'APCE sont désignés par leur parlement national et non directement élus à l'Assemblée parlementaire.

70. Par ailleurs, le président jouit d'une trop grande latitude pour statuer sur une violation et sur le type et la durée de la sanction. C'est notamment à lui qu'il appartient de décider au cas par cas ce qui constitue ou non une infraction grave. Dans un contexte politique tel que celui d'une assemblée parlementaire, le président s'expose ainsi à des accusations de partialité, réelle ou supposée. De plus, la commission du Règlement (chargée de conseiller le Président de l'Assemblée concernant les sanctions disciplinaires) n'est pas systématiquement consultée.

71. Dans son Quatrième Cycle d'Évaluation, le GRECO a systématiquement insisté sur la nécessité d'un mécanisme d'exécution applicable aux parlementaires qui prévoit des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives³⁹. L'absence de dispositions claires et de souplesse quant au choix des sanctions peut dissuader une instance de contrôle de les appliquer concrètement. Il est par ailleurs évident que des sanctions non proportionnelles aux violations les plus graves n'auront pas d'effet dissuasif.

72. Un tel système de sanctions (progressives) peut inclure, sans toutefois s'y limiter : des avertissements et des blâmes (pour des violations mineures au Code), une censure, une obligation de présenter des excuses publiques, une privation du droit de parole ou de vote d'une durée précise, la suspension des fonctions parlementaires, l'exclusion de certaines responsabilités parlementaires, le non-remboursement ou le non-dédommagement de frais (avec intérêts) lorsque ceux-ci sont supportés par le budget du Conseil de l'Europe, la faculté pour l'APCE d'imposer aux parlements nationaux de retirer ses pouvoirs à un membre donné, le refus d'accréditer l'ensemble de la délégation à la prochaine occasion, etc. En outre, comme toute autre organisation internationale, le Conseil de l'Europe dépend des autorités judiciaires nationales (par exemple du pays d'accueil ou du pays de l'auteur de l'infraction) pour traiter les actes constitutifs d'une infraction pénale. Il est donc important qu'en cas de suspicion d'infraction de corruption, de trafic d'influence, d'abus de pouvoir et autres infractions similaires, les organes de l'APCE saisissent les autorités compétentes (représentations permanentes, instances pénales, etc.). Ceci pourrait être clairement précisé dans le règlement.

Améliorations recommandées :

veiller à mettre en place un ensemble de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives pour appréhender les manquements aux diverses règles de conduite applicables aux membres de l'APCE, y compris le futur système déclaratoire.

Immunités

73. Le thème des immunités est étroitement lié à l'intégrité des parlementaires et, en tant que tel, ne peut être exclu de la présente expertise. Les membres de l'APCE jouissent d'immunités particulières aux termes du Statut de 1949 du Conseil de l'Europe (article 40), de l'Accord général de 1949 sur les privilèges et les immunités du Conseil de l'Europe (AGPI) (articles 3, 5 et 6) et enfin du Protocole de 1952 à l'AGPI (articles 13 à

³⁹ Voir par exemple les rapports sur les pays suivants : Arménie (§231, recommandation xviii), Autriche (§63, recommandation viii), Azerbaïdjan (§40, recommandation iv), Belgique (§67, recommandation vi), Bulgarie (§43, recommandation ii), République tchèque (§79, recommandation v), Estonie (§38, recommandation ii), France (§64, recommandation vi), Hongrie (§83, recommandation vi), Islande (§53, recommandation iv), Irlande (§102, recommandation iv), Luxembourg (§57, recommandation v), Malte (§46, recommandation ii), République de Moldova (§80, recommandation v), Portugal (§52, recommandation iii et §66, recommandation iv), Serbie (§215, recommandation xii), République slovaque (§32, recommandation ii), Slovénie (§44, recommandation i), « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (§80, recommandation iv), Turquie (§77, recommandation v) et Royaume-Uni (§73, recommandation v).

15)⁴⁰. Ces textes doivent être lus en combinaison avec l'article 67 du Règlement de l'Assemblée⁴¹, tel que modifié en 2003, et avec les commentaires explicatifs formulés en 2003 et 2006⁴². Les membres jouissent de ces immunités dans le cadre des sessions de l'APCE et des réunions des commissions et sous-commissions ou du comité, ou dans l'exercice de toute tâche officielle accomplie dans un État membre avec l'accord des autorités nationales compétentes⁴³. S'ils n'exercent pas d'activités au sens ainsi défini, leur régime d'immunité nationale s'applique (les membres de l'APCE étant membres du parlement de leur pays respectif).

74. À l'instar de la plupart des régimes nationaux d'immunité des États membres du Conseil de l'Europe, l'AGPI de 1949 établit une distinction entre l'irresponsabilité parlementaire (article 14) et l'inviolabilité parlementaire (article 15). L'irresponsabilité soustrait l'intéressé à toute recherche, détention ou poursuite judiciaire officielle en raison des opinions ou votes émis dans l'exercice de ses fonctions en tant que membre de l'APCE. Elle a un caractère absolu, permanent et perpétuel et, de ce fait, ne peut être levée. En vertu de leur inviolabilité, les représentants à l'Assemblée sont protégés contre toute mesure de détention et de toute poursuite judiciaire. Dans ce dernier cas, l'Assemblée peut toutefois lever leur immunité. L'article 67 du Règlement stipule que la demande d'une autorité nationale compétente doit être adressée au Président de l'Assemblée et subséquemment communiquée en séance plénière. Elle est ensuite renvoyée à la commission du Règlement pour avis, au vu duquel l'Assemblée décide ou non de lever l'immunité. Jusqu'à présent, l'APCE n'a eu à connaître que très peu d'affaires de ce type⁴⁴.

75. Le régime d'inviolabilité, qui exempte de « toutes mesures de détention et de toute poursuite judiciaire », n'interdit pas explicitement que d'autres mesures – auditions, enquêtes, perquisitions – soient prises à l'encontre d'un suspect. Ainsi, le recueil des informations dans le cadre d'une enquête préliminaire, notamment pour déterminer si un soupçon est fondé et décider si des poursuites judiciaires formelles doivent être engagées est – en principe – autorisé par les règles en vigueur. En outre, lors de l'examen sur la levée de l'immunité, les organes de l'APCE ne procèdent pas à un examen au fond ni ne se prononcent sur la culpabilité du membre. La discussion ne porte que sur les raisons qui militent pour ou contre la levée de l'immunité.

76. Il convient de souligner que conformément à l'article 5 du Protocole à l'AGPI, « [c]es privilèges, immunités et facilités sont accordées aux représentants des membres, non à leur avantage personnel, mais dans le but d'assurer en toute indépendance l'exercice de leurs fonctions en rapport avec le Conseil de l'Europe. Par conséquent, un membre a non seulement le droit, mais le devoir de levée d'immunité de son représentant dans tous les cas où, à son avis, l'immunité empêcherait que justice soit faite et où elle peut être levée sans nuire au but pour lequel l'immunité est accordée ».⁴⁵ Cette disposition poursuit les mêmes objectifs que la Résolution (97)24 du Conseil de l'Europe portant sur les vingt principes directeurs (PD) pour la lutte contre la corruption⁴⁶ qui impose au titre du PD6 « de veiller à limiter toute immunité à l'égard des enquêtes,

⁴⁰ Ces textes peuvent être consultés à l'adresse suivante : <http://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list>

⁴¹ <http://website-pace.net/fr/web/apce/procedure>

⁴² Voir la Résolution 1325 et rapport n° 9718 sur « Les immunités des membres de l'Assemblée parlementaire » <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-FR.asp?FileID=17103&lang=FR> ainsi que la Résolution 1490 (2006) et le rapport n° 10840 sur « L'interprétation de l'article 15.a de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe » : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-FR.asp?FileID=17415&lang=FR>

⁴³ L'immunité des membres de l'APCE s'applique également lors de leurs voyages à destination ou en provenance du lieu des réunions.

⁴⁴ À ce jour, seuls deux cas ont été examinés par l'Assemblée parlementaire au titre de l'article 67 du Règlement (levée de l'immunité), selon le rapport du 6 juin 2016 sur « L'immunité parlementaire : remise en cause du périmètre des privilèges et immunités des membres de l'Assemblée parlementaire » (Doc. 14076, Rapporteuse : Mme Liliana PALIHOVICI), voir <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-FR.asp?FileID=22801&lang=FR>

⁴⁵ L'article 67 du Règlement contient une note de bas de page qui renvoie à cet article 5 du Protocole.

⁴⁶ Adoptée par le Comité des Ministres le 6 novembre 1997.

des poursuites et des sanctions relatives aux infractions de corruption à ce qui est nécessaire dans une société démocratique ». Les immunités ne doivent donc pas faire obstacle à la mise en œuvre effective des politiques d'intégrité et aux poursuites intentées pour des infractions liées à la corruption⁴⁷. Dans ses arrêts, la Cour européenne des droits de l'homme s'inspire largement de considérations similaires – voire identiques – et renvoie aux mêmes normes anticorruption⁴⁸.

77. Il convient de rappeler qu'en vertu de la Convention pénale sur la corruption de 1999 (ratifiée par tous les États membres du Conseil de l'Europe), les pays doivent ériger en infraction la corruption passive et active ainsi que le trafic d'influence, y compris (explicitement) pour des infractions impliquant des membres d'assemblées nationales, étrangères et internationales⁴⁹. Ces membres sont donc traités de la même manière que tout autre agent public, en dépit des particularités de leur fonction ou de leur travail. La pratique constante du GRECO a également confirmé que les infractions de corruption définies dans la Convention pénale sur la corruption recouvrent un large éventail d'actions (ou d'inactions) d'un parlementaire, dont l'achat de voix.

78. Conformément aux normes du Conseil de l'Europe et à la pratique établie du GRECO, il apparaît donc clairement que les infractions liées à la corruption ne peuvent être considérées comme liées à la mission d'un parlementaire et ne sont donc pas couvertes par l'immunité. L'APCE a déjà signalé en 2003 dans le rapport sur « les immunités des membres de l'Assemblée parlementaire » (Doc 9718 révisé), « *que d'une part, le régime des immunités des membres de l'Assemblée n'est pas suffisamment connu et que, d'autre part, certaines notions de ce régime font l'objet d'interprétations nationales étroites dans les États membres.* » Il ressort de ce qui précède que l'APCE doit délivrer aux organes nationaux de justice pénale un message plus clair sur la portée réelle des immunités de ses membres.

79. L'introduction d'un ensemble de critères objectifs dans le Règlement ou tout autre document de l'APCE approprié et accessible au public pouvant servir de référence contribuerait à une plus grande clarté en la matière. Ces critères contribueraient également à assurer un juste équilibre entre, d'une part, la nécessité de lutter contre la corruption et, d'autre part, la protection des activités et des membres de l'APCE contre les accusations calomnieuses de pays ou d'autorités nationales. Certains critères ont d'ores et déjà été compilés par la Commission de Venise et le GRECO en 2014, comme par exemple la nécessité qu'une demande soit sérieuse, loyale et sincère⁵⁰. Ce travail pourrait être utile à l'APCE.

⁴⁷ Les systèmes d'immunité ont fait l'objet d'un examen dans le cadre du premier cycle d'évaluation quant aux capacités institutionnelles à enquêter et poursuivre les infractions liées à la corruption, et dans le quatrième cycle d'évaluation qui portait notamment sur la prévention de la corruption des parlementaires.

⁴⁸ Voir l'affaire *Karácsony et autres c. Hongrie* (paragraphe 138) : « *Les garanties offertes par l'immunité parlementaire pour ces deux aspects (irresponsabilité et inviolabilité) visent à assurer l'indépendance du parlement dans l'accomplissement de sa mission. L'invocabilité contribue à permettre cette pleine indépendance en prévenant toute éventualité de poursuites pénales obéissant à des mobiles politiques (fumus persecutionis) et en protégeant ainsi l'opposition des pressions ou abus de la majorité (...). La protection accordée à la liberté d'expression au parlement vise à protéger les intérêts de ce dernier de manière générale et il ne faut pas penser qu'elle bénéficie à ses seuls membres individuellement (...).* Dans son arrêt rendu le 20 mars 2017 en l'affaire *Uspaskich c. Lituanie* (paragraphe 198), la Cour a rappelé que « *les garanties offertes par l'immunité parlementaire, en ses deux aspects (irresponsabilité et inviolabilité), procèdent de la même nécessité, à savoir assurer l'indépendance du Parlement dans l'accomplissement de sa mission (...)* » et que « *dans le cadre des poursuites engagées pour des infractions de corruption, les États ont été encouragés à limiter toute immunité à ce qui est nécessaire dans une société démocratique (voir le principe 6 [de la Résolution (97)24])* ».

⁴⁹ Il convient de noter que suite au Troisième Cycle d'Évaluation portant sur le suivi de la mise en œuvre de ladite Convention, la grande majorité des États membres du Conseil de l'Europe a désormais non seulement mis en œuvre les conditions de fond de la Convention, mais aussi celles relatives aux règles de compétence (étendue) de l'article 17, paragraphe 1, alinéas a), b) et c) de la Convention. Les rares réserves encore applicables portent sur l'infraction de trafic d'influence et la condition de double incrimination pour la poursuite des infractions commises à l'étranger.

⁵⁰ Rapport sur le champ d'application et la levée des immunités parlementaires, établi à la demande du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe (voir p. 30 et suivantes) :

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)011-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)011-f)

Améliorations recommandées :

compléter les règles en vigueur en matière d'immunités par un ensemble de critères clairs et objectifs i) qui préciseront que les immunités dont jouit un membre de l'APCE ne doivent pas (être utilisées pour) le protéger des suites d'infractions liées à la corruption et ii) qui garantiront un traitement objectif et équitable des demandes de levée d'immunité tout en offrant une protection contre les conséquences de procédures motivées par des considérations illégitimes.

VIII. Conseils, formation et sensibilisation

80. Le Manuel pour les parlementaires⁵¹, mis à la disposition de tout nouveau membre de l'APCE, fait référence aux règles d'intégrité contenues dans le recueil de 2015 et résume brièvement ces règles. Le paragraphe 4 du Code de conduite des rapporteurs de 2011 exige lui aussi que tout rapporteur désigné reçoive une copie de ce même code. En revanche, ni le Code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire de 2012 ni les Lignes directrices sur l'observation des élections n'abordent le sujet. Le recueil de 2015 lui-même, qui contient un avant-propos de la Présidente de l'APCE, ne comporte pas de disposition spéciale relative à sa diffusion et à sa promotion.

81. Il y lieu de se féliciter que « [d]es orientations sur toutes les questions couvertes par le présent code de conduite et toutes les situations susceptibles de découler de son application peuvent être demandées au Secrétaire général de l'Assemblée parlementaire » (paragraphe 4 du Code). Il serait toutefois préférable d'indiquer clairement que ces orientations peuvent aussi être données à toute personne concernée par la mise en œuvre des autres textes existants. En outre, les règles en vigueur ne contiennent pas d'autres dispositions relatives aux activités de sensibilisation, par exemple l'organisation par un organe de l'APCE d'une formation régulière en matière d'intégrité et l'explication du contenu du recueil à la lumière d'expériences ou de situations vécues « dans la vie réelle ».

82. Concrètement, bien que des séminaires destinés aux « nouveaux venus » et organisés par le Secrétariat à la demande des délégations prévoient une présentation du cadre d'intégrité, aucune mesure systématique n'est prise pour sensibiliser les membres de l'APCE à leurs obligations d'intégrité. En avril 2014, l'APCE a mis en place une plateforme contre la corruption⁵² aux fins de servir d'espace de dialogue sur cette menace majeure pour les valeurs européennes et qui « contribue à promouvoir la transparence et l'honnêteté dans la vie publique ». Comme l'indique en outre son site internet, « elle réunit les élus des parlements des 47 États membres du Conseil de l'Europe et des États non membres, ainsi que des experts et d'autres acteurs, dans le but de partager des informations, de diffuser des bonnes pratiques et de débattre des moyens de faire face aux nouvelles formes de corruption ». Au vu des activités déjà menées, il semblerait pourtant que la plateforme ne soit pas employée comme un cadre servant à encourager systématiquement au sein de l'APCE une conduite conforme aux règles examinées dans le présent rapport.

83. Le GRECO a toujours insisté sur la nécessité de fournir aux parlementaires des informations et des orientations appropriées sur les normes d'intégrité, que ce soit au

Le GRECO a examiné les immunités dans son Premier Cycle d'Évaluation (2000-2002) et plus récemment dans son Quatrième Cycle d'Évaluation. Il a recommandé d'améliorer la portée juridique ou la pratique suivie – voir les rapports concernant les pays suivants : Belgique (§69, recommandation vii), Grèce (§68, recommandation x), Hongrie (§76, recommandation v), Lettonie (§68, recommandation vi), République de Moldova (§83, recommandation vi), Monténégro (§60, recommandation iv), Roumanie (§61, recommandation viii) et Turquie (§85, recommandation vi).

⁵¹ http://assembly.coe.int/AboutUs/APCE_MembersHandbookF.pdf

⁵² <http://website-pace.net/fr/web/apce/anti-corruption-platform>

moment de leur prise de fonction ou pendant leur mandat⁵³. Il est important que les règles de conduite soient correctement expliquées et illustrées par des exemples concrets tirés du travail quotidien, y compris concernant des situations difficiles et les bonnes pratiques permettant d'y faire face. Gérer les réactions face à certains types de cadeaux, de marques d'hospitalité ou d'avantages, ainsi que les contacts avec des tiers et les conflits d'intérêts peut se révéler particulièrement complexe dans la pratique. Les nouveaux membres, qui ne sont pas nécessairement au fait des spécificités du travail de l'APCE et du contexte international dans lequel elle exerce, paraissent particulièrement exposés à des situations difficiles et à des pratiques contestables⁵⁴.

Améliorations recommandées :

(i) s'assurer que tous les membres de l'APCE soient dûment sensibilisés et formés à la conduite attendue de leur part et (ii) prévoir explicitement pour tous les membres de l'APCE la possibilité de bénéficier de conseils individuels confidentiels sur des situations pouvant poser problème.

IX. Autres considérations

84. Il a été mentionné au cours des entretiens que l'un des groupes politiques élabore actuellement à l'intention de ses membres des règles de conduite tirant les enseignements des allégations persistantes de comportements répréhensibles de la part de certains membres de l'APCE. Cette initiative est la bienvenue et pourrait inspirer des projets de même ordre au sein d'autres groupes politiques.

85. Le personnel de l'APCE se divise principalement en trois catégories : (i) les représentants des parlements des États membres, (ii) le Secrétariat de l'Assemblée parlementaire et (iii) les secrétaires des groupes politiques (employés sous contrat). Les membres du Secrétariat de l'APCE sont des agents du Conseil de l'Europe organisés hiérarchiquement sous l'autorité déléguée du Secrétaire général de l'Assemblée parlementaire et, en dernier ressort, du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Ils sont soumis aux droits et obligations de caractère général applicables aux agents de l'Organisation, qui incluent divers codes de conduite et réglementations en matière d'intégrité, dont un dispositif « de déclenchement d'alerte » en cas de fraude ou de corruption mis en place par l'arrêté 1327 du 10 janvier 2011 relatif à la vigilance et à la prévention en matière de fraude et de corruption⁵⁵. Conformément audit arrêté, tout membre du personnel découvrant un fait présumé de fraude ou de corruption est dans l'obligation d'en informer la Direction de l'audit interne⁵⁶ et toute personne fournissant en toute bonne foi une telle information est protégée par la Direction contre d'éventuelles représailles.

86. Ce dispositif est également applicable à des personnes n'ayant pas la qualité d'agents. En effet, l'article 2, paragraphe 2, de l'arrêté susmentionné fait explicitement référence aux membres de l'APCE et à d'autres catégories de personnes, qui sont « encouragés à signaler directement au/à la Secrétaire Général/e du Conseil de l'Europe toute conduite dont ils ont des raisons plausibles de croire qu'elle constitue un fait de fraude ou de corruption ». Le texte ne précise pas comment le/ la Secrétaire Général/e

⁵³ Ils devraient aussi pouvoir bénéficier de conseils personnalisés. Voir par exemple les rapports du Quatrième Cycle d'Évaluation sur les pays suivants : Autriche (§176, recommandation xix), Belgique (§73, recommandation viii), Bosnie-Herzégovine (§76, recommandation vii), Croatie (§73, recommandation iii), Chypre (§98, recommandation viii), Estonie (§75, recommandation vii), Grèce (§69, recommandation xi), Hongrie (§87, recommandation vii), Irlande (§110, recommandation v), Italie (§81, recommandation v), Lituanie (§96, recommandation v), Malte (§49, recommandation iii), Pays-Bas (§64, recommandation iv), Pologne (§84, recommandation vi), la Roumanie (§62, recommandation ix) et la Slovénie (§105, recommandation iii).

⁵⁴ Par exemple, s'ils sont invités peu après leur nomination à des événements sans rapport avec les activités officielles du Conseil de l'Europe ou de l'APCE organisées dans des États membres.

⁵⁵ <http://www.coe.int/fr/web/internal-oversight/fraud-reporting-investigation>

⁵⁶ <http://www.coe.int/fr/web/internal-oversight/dio>

du Conseil de l'Europe traiterait ultérieurement un signalement concernant des personnes ne relevant pas de l'effectif de l'Organisation. Aucune disposition concrète ne semble avoir été prise avec l'APCE à ce sujet.

87. Le lancement d'alerte peut être très utile pour dissuader et aussi mettre au jour des pratiques corruptives. Le GRECO a traité des signalements de soupçons de corruption dans les rapports d'évaluation du Deuxième Cycle (2003-2006)⁵⁷. Les procédures applicables au niveau du Conseil de l'Europe (outre celles déjà en vigueur pour le personnel de l'Organisation) devraient être conçues pour traiter efficacement les allégations pesant sur des personnes ne faisant pas partie des agents du Conseil de l'Europe (tels les membres de l'APCE). Cette tâche devrait être menée par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, en concertation avec les divers organes et secteurs de l'Organisation.

Améliorations recommandées :

(i) engager des consultations en vue d'établir une procédure permettant au Secrétaire Général de traiter les signalements de corruption et de fraude qui seraient portés à sa connaissance en application de l'arrêté 1327, concernant l'activité de l'APCE et les personnes ne faisant pas partie des effectifs de l'organisation (pour lesquelles une procédure est déjà prévue par l'arrêté 1327) et (ii) veiller à ce que ces personnes soient informées de l'existence de ces dispositifs et qu'elles aient facilement accès aux informations en ligne.

X. Recommandations

88. Au vu des résultats de la présente expertise, le GRECO adresse les recommandations suivantes à l'Assemblée parlementaire :

- i. consolider et harmoniser les divers codes et lignes directrices sur la conduite des membres de l'APCE dans un texte unifié de portée obligatoire, de manière à clarifier les exigences et à faciliter leur mise en œuvre effective, et d'établir le principe d'une révision et mise à jour périodique de ces règles (paragraphe 25) ;
- ii. revoir les dispositions sur les conflits d'intérêts afin (i) de renforcer leur cohérence et d'énoncer clairement les conséquences d'un signalement et de fausses déclarations, et (ii) de garantir que tous les membres de l'APCE (indépendamment de leurs fonctions) soient tenus de signaler *ad hoc* les situations de conflit d'intérêts (paragraphe 30) ;
- iii. (i) établir un système commun adéquat qui s'applique à tous les membres de l'APCE pour la déclaration des intérêts financiers, des revenus, des cadeaux et des activités accessoires, et qui reflète les informations requises par le cadre d'intégrité de l'APCE ; et (ii) examiner l'opportunité d'élargir le contenu des déclarations à la situation des conjoints et membres à charge de la famille (étant entendu que ces informations n'auraient pas à être publiées) (paragraphe 34) ;
- iv. (i) à titre prioritaire, introduire un corpus de règles cohérent et plus strict, basé sur une stricte interdiction de principe et des définitions

⁵⁷ L'une de ces conclusions était que plus de la moitié des États membres étaient dépourvus de dispositifs appropriés de signalement de soupçons d'infractions liées à la corruption. En conséquence, des recommandations aux fins d'amélioration ont été formulées et de nombreux pays ont par la suite comblé les vides juridiques. Plus récemment, en 2014, le Comité des Ministres a émis une recommandation sur la protection des lanceurs d'alerte : <http://www.coe.int/fr/web/cdcj/activities/protecting-whistleblowers>

adéquates, concernant l'acceptation de cadeaux, voyages, marques d'hospitalité et autres avantages, ainsi que les distinctions honorifiques et autres récompenses, et (ii) élaborer des procédures rigoureuses pour la déclaration et l'estimation de la valeur des cadeaux, et la restitution de ceux qui ne peuvent pas être acceptés (paragraphe 42) ;

- v. (i) faire respecter l'interdiction faite aux membres de l'APCE d'exercer eux-mêmes des activités de conseil et de lobbying rémunérées et (ii) mettre en place des restrictions à l'emploi après la cessation des fonctions, notamment une période de carence après qu'un député ait cessé d'être membre de l'Assemblée et – parallèlement – abolir le libre accès automatique aux locaux et aux documents dont jouissent les membres honoraires (paragraphe 45) ;
- vi. instaurer à l'intention des membres de l'APCE un cadre solide et cohérent sur les relations avec les lobbyistes et autres tiers cherchant à influencer le processus parlementaire et, dans ce contexte, étendre à un plus large éventail de membres de l'APCE l'interdiction d'accepter des instructions (paragraphe 51) ;
- vii. revoir les procédures comptables des groupes politiques afin que i) ceux-ci soient tenus de faire rapport sur les soutiens légitimes de sources autres que l'APCE, ainsi que sur l'utilisation de ces soutiens, et de rendre publics leurs états financiers ; ii) les comptes annuels de l'ensemble des groupes politiques soient soumis à l'audit externe (paragraphe 54) ;
- viii. veiller à ce qu'un mécanisme cohérent soit en place aux fins d'assurer un contrôle effectif et étendu du respect des règles de conduite par les membres de l'APCE – que ceux-ci soient rapporteurs, observateurs d'élections, membres du Bureau, présidents et chefs de délégation ou membres ordinaires – notamment en dotant l'organe (les organes) de surveillance de garanties d'impartialité et d'indépendance opérationnelle ainsi que des outils procéduraux nécessaires, avec les moyens juridiques, informationnels et autres nécessaires à l'efficacité d'action. Il conviendrait d'envisager l'introduction de motifs précis et d'une procédure détaillée pour la destitution d'un président, lorsque cela s'avèrerait nécessaire (paragraphe 65) ;
- ix. veiller à mettre en place un ensemble de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives pour appréhender les manquements aux diverses règles de conduite applicables aux membres de l'APCE, y compris le futur système déclaratoire (paragraphe 72) ;
- x. compléter les règles en vigueur en matière d'immunités par un ensemble de critères clairs et objectifs (i) qui préciseront que les immunités dont jouit un membre de l'APCE ne doivent pas (être utilisées pour) le protéger des suites d'infractions liées à la corruption et (ii) qui garantiront un traitement objectif et équitable des demandes de levée d'immunité tout en offrant une protection contre les conséquences de procédures motivées par des considérations illégitimes (paragraphe 79) ;
- xi. (i) s'assurer que tous les membres de l'APCE soient dûment sensibilisés et formés à la conduite attendue de leur part et (ii) prévoir explicitement pour tous les membres de l'APCE la possibilité de

bénéficiaire de conseils individuels confidentiels sur des situations pouvant poser problème (paragraphe 83) ;

- xii. (i) engager des consultations en vue d'établir une procédure permettant au Secrétaire Général de traiter les signalements de corruption et de fraude qui seraient portés à sa connaissance en application de l'arrêté 1327, concernant l'activité de l'APCE et les personnes ne faisant pas partie des effectifs de l'organisation (pour lesquelles une procédure est déjà prévue par l'arrêté 1327) et (ii) veiller à ce que ces personnes soient informées de l'existence de ces dispositifs et qu'elles aient facilement accès aux informations en ligne (paragraphe 87).