



WESTMINSTER
FOUNDATION FOR
DEMOCRACY



GUIDE D'ÉTHIQUE RÉGISSANT LA CONDUITE DES PARLEMENTAIRES

GROUPE DE TRAVAIL MONDIAL SUR L'ÉTHIQUE PARLEMENTAIRE
PRÉSIDENT: GHASSAN MOUKHEIBER

AUTEUR: GREG POWER

GUIDE POUR LES PARLEMENTAIRES
Groupe de travail mondial sur l'éthique parlementaire

Greg Power

Publié par GOPAC et la WFD

L'**Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption (GOPAC)** est un réseau international de parlementaires soucieux d'assurer la bonne gouvernance et d'améliorer les parlements en tant qu'institutions chargées de la surveillance. Il s'agit du seul organisme/réseau parlementaire dont l'unique objectif est de lutter contre la corruption dans le monde. Les membres de GOPAC représentent plus de 90 pays dans toutes les régions du monde. Il y a plus de 30 sections nationales en Afrique, dans la région arabe, en Asie, en Amérique latine, en Amérique du Nord et en Europe qui s'efforcent d'améliorer la gouvernance dans leur pays respectif.

La **Westminster Foundation for Democracy (WFD)** est une fondation du Royaume-Uni axée sur le soutien à la démocratie et la consolidation des pratiques démocratiques dans les démocraties émergentes. En collaboration avec des organisations partenaires, la WFD vise à renforcer les institutions démocratiques, principalement les partis politiques (grâce au travail des partis politiques du R.-U.), les parlements et la gamme d'institutions qui constituent la société civile. La WFD estime que l'éclosion d'une démocratie va de pair avec des institutions fortes.

Remerciements

La Westminster Foundation for Democracy a demandé, au nom de GOPAC, la rédaction du présent document. Ce dernier a été produit sous la direction du Groupe de travail mondial sur l'éthique parlementaire, présidé par Ghassan Moukheiber.

Le document a été rédigé et révisé par Greg Power au nom du groupe de travail, de la Westminster Foundation for Democracy et de GOPAC.

Auteur

Greg Power est le directeur de Global Partners, une société à des fins sociales travaillant sur des projets visant à appuyer les politiques démocratiques. Il est spécialiste parlementaire et participe à des projets qui appuient la mise en place d'institutions législatives et de partis politiques dans des pays du Moyen-Orient, de l'Afrique et de l'Europe centrale et de l'Est, notamment en Iraq, au Rwanda et au Sud-Soudan.

www.global-partners.co.uk

greg@global-partners.co.uk

L'auteur tient à remercier Ghassan Moukheiber, président du groupe de travail, ainsi que tous les membres du groupe pour leur contribution à la rédaction du contenu. De plus, il tient à remercier Dina Melhem de la WFD, Stephen Tsang et Nola Juaritis de GOPAC, de même que Oonagh Gay et Alda Barry de la Chambre des communes pour leurs commentaires et leurs suggestions au sujet du texte.

AVANT-PROPOS

L'Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption (GOPAC), en collaboration avec la Westminster Foundation for Democracy (WFD), a le plaisir de publier le *Guide d'éthique régissant la conduite des parlementaires*.

Le *Guide* vise à offrir aux parlementaires soucieux de réformes des directives claires et utiles pour élaborer diverses composantes de base en vue de la mise en place d'une politique d'éthique et de conduite efficace – une politique qui correspond à leur contexte politique et culturel respectif et qui, parallèlement, respecte les normes internationales fondamentales.

L'établissement des règles pour une telle politique d'éthique et de conduite et pour un mécanisme d'application approprié pour les parlementaires est devenu nécessaire afin :

- de permettre aux parlementaires de démontrer des normes élevées en matière d'éthique en conformité avec leur rôle important consistant à protéger l'intérêt public, particulièrement en exigeant des comptes de l'organe exécutif du gouvernement.
- de dissuader les parlementaires d'avoir un comportement contraire à l'éthique et d'imposer des sanctions pour de tels cas afin de prévenir et de combattre la corruption.
- d'accroître la confiance du public à l'égard du système politique démocratique en général et des parlements et de leurs députés en particulier, confiance grandement influencée par la corruption réelle et perçue.

- de mettre en œuvre les dispositions de l'article 8 de la *Convention des Nations Unies contre la corruption* qui prévoit l'élaboration de « codes de conduite pour les agents publics ».

Les membres de GOPAC ont reconnu les préoccupations et les besoins susmentionnés. Pendant leur conférence mondiale tenue à Arusha, en Tanzanie, en septembre 2006, ils ont décidé de créer un Groupe de travail mondial (GTM) sur l'éthique et le code de conduite parlementaires et ont demandé à la section arabe (ARPAC) de diriger le groupe.

Le Groupe de travail mondial est composé de parlementaires de GOPAC représentant plusieurs continents, d'experts-conseils et de représentants d'organisations internationales. Il vise principalement à élaborer un guide d'éthique régissant la conduite des parlementaires qui peut être diffusé et utilisé dans divers pays. Une entente de collaboration a été signée avec la WFD, qui a fourni l'expertise nécessaire ainsi que les ressources techniques et financières pour lesquelles nous sommes très reconnaissants. Le *Guide* a été rédigé par M. Greg Power, un spécialiste des règles et des procédures parlementaires qui est reconnu à l'échelle internationale. Les membres du GTM se sont réunis plusieurs fois en vue d'établir la méthodologie pour le projet, d'élaborer un plan d'action et d'examiner les différentes ébauches et d'en discuter afin que le *Guide* soit un document professionnel, utile et de haute qualité.

À cette fin, les membres du GTM ont concentré leur attention sur des points importants qui

avaient été moins étudiés jusqu'à présent dans les publications et dans la pratique parlementaire, notamment ceux relatifs aux conflits d'intérêts, à la transparence, à la divulgation et aux restrictions à l'égard des activités politiques. Toutefois, ils ont décidé de ne pas traiter en profondeur ces enjeux dans le présent guide afin de mettre l'accent sur certains points. Il est utile de souligner les deux principaux points qui n'ont pas été détaillés dans le présent guide, bien qu'ils soient des pierres angulaires de toute politique d'éthique :

Le premier point est le fait d'encourager le respect intégral des règles qui criminalisent les actes de corruption, en conformité avec les normes minimales prévues par la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC). Bien que de telles règles s'appliquent généralement aux fonctionnaires et aux citoyens, quelques-unes d'entre elles visent tout particulièrement les parlementaires qui sont plus susceptibles que d'autres fonctionnaires à commettre certains actes, étant donné la nature de leurs fonctions et de leurs responsabilités.

Le deuxième point est le comportement des parlementaires au sein et du parlement et à l'extérieur de celui-ci, qui s'applique aux règles d'éthique et de conduite les plus classiques et les plus strictes, quoiqu'indirectement liées à la corruption. Ces règles couvrent généralement la plupart des rapports entre les parlementaires. Elles sont plus couramment intégrées aux règles de procédures et aux règlements du parlement.

Par suite de la publication du *Guide*, nous espérons que de nombreux parlementaires dans le monde soucieux d'apporter une réforme liront cet ouvrage et en seront inspirés pour prendre les mesures nécessaires en vue d'élaborer leur propre politique d'éthique et de conduite ou d'améliorer leur politique actuelle.

Nous espérons également que cette première édition du *Guide* donnera lieu à l'adoption d'importantes mesures de suivi, par exemple : l'élaboration d'un guide semblable

sur l'éthique et la conduite ministérielles, la traduction du document en plusieurs langues (un projet de traduction pour les pays arabes est déjà en cours), les programmes de formation (une formation sur la façon d'utiliser le *Guide* a déjà été offerte à des membres de l'Organisation des parlementaires de la région arabe contre la corruption), la présentation d'exemples et la compilation des pratiques exemplaires en matière de politiques d'éthique régissant la conduite des parlementaires aux quatre coins du monde.

Enfin, nous tenons à remercier sincèrement tous ceux et celles qui ont partagé avec générosité leurs connaissances, leur expertise, leurs efforts et leurs ressources. Ils ont ainsi permis la publication du *Guide*. Nous remercions tout particulièrement les personnes et les organisations suivantes :

- Les parlementaires de GOPAC : l'honorable Dan Wandera Ogalo (Sénateur en Ouganda) et l'honorable Ross Robertson (député en Nouvelle-Zélande)
- L'auteur : M. Greg Power de Global Partners and Associates
- La Westminster Foundation for Democracy, tout particulièrement
- M^{me} Dina Melhem et son équipe pour leurs efforts soutenus
- Le PNUD – POGAR : M. Arkan El Seblani
- Les experts-conseils : M^{me} Alda Barry (registraire du Members' Interests au Royaume-Uni), M^{me} Oonagh Gay (bibliothèque de la Chambre des communes au Royaume-Uni), M. Howard Whitton (groupe Ethicos), M. Kenneth E. Kellner (avocat-conseil du comité des normes de déontologie officielle, Chambre des représentants aux États-Unis)
- L'équipe de GOPAC et de l'ARPAC, plus particulièrement M^{me} Maia Bulbul, M^{me} Nola Juraitis, M. Martin Ulrich et M. Stephen Tsang et tout leur personnel de soutien

Ghassan Moukheiber (député au Liban),
président

Groupe de travail mondial de GOPAC sur l'éthique et le code de conduite parlementaires

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos | 5

Introduction | 8

- Terminologie et structures d'une politique d'éthique et de conduite | 9
- Instaurer une culture axée sur l'éthique – Consultation et discussion | 10
- Processus d'élaboration d'une politique d'éthique et de conduite | 11

Section 1 : Établir l'objectif d'une politique d'éthique et de conduite | 14

- Définir le problème | 15
- Objectif général d'une politique d'éthique et de conduite – S'assurer que les députés comprennent leurs rôles | 16
- Sommaire – Approche semblable à une boîte à outils | 18
- Questions clés | 18

Section 2 : Établir les principes d'une politique d'éthique et de conduite | 20

- Définir les principes régissant la conduite des parlementaires | 21
- i. Sources internes | 21*
- ii. Expérience parlementaire à l'échelle internationale | 21*
- iii. Normes internationales | 23*
- Sommaire – Déterminer les principes universels | 23
- Questions clés | 24

Section 3 : Élaborer le contenu de la politique d'éthique et de conduite | 26

- Première partie – Détermination et règlement des conflits d'intérêts | 27
- Sommaire – Assurer l'intégrité de l'institution | 28
- Questions clés | 29

- Deuxième partie – Règles régissant la transparence et la divulgation | 29

i) Méthodes de divulgation et moment de la divulgation | 29

ii) Qui devrait consigner l'information? | 30

iii) Quelle information faudrait-il consigner? | 31

- Sommaire – Divulgation de l'information adéquate | 32
- Questions clés | 33
- Troisième partie – Restrictions à l'égard des intérêts externes | 33
- Restrictions applicables à l'après-mandat | 34
- Sommaire – Trouver un juste équilibre | 34
- Questions clés | 35
- Quatrième partie – Immunité parlementaire | 35
- Questions clés | 36

Section 4 : Mécanismes de réglementation et d'application | 38

- Trois modèles de réglementation du comportement éthique | 39
- Échelle d'adaptation des sanctions | 40
- i. Catégorie de règles | 41*
- ii. Trois catégories de sanctions | 41*
- Sommaire – Trouver les mécanismes adéquats et les sanctions appropriées | 42
- Questions clés | 42

Section 5 : Développer une culture à l'égard de la politique d'éthique - Instruction et formation | 44

- Sommaire – Influencer le comportement des parlementaires | 46
- Questions clés | 47

Section 6 - Conclusion | 48

Sources | 50

INTRODUCTION

Le présent *Guide* a été conçu par des politiciens pour des politiciens. Il vise principalement les députés soucieux d'adopter une réforme, mais nous espérons qu'il servira à d'autres personnes (notamment les citoyens, les organisations de la société civile et les médias) qui cherchent à comprendre et à améliorer les normes en matière d'éthique au sein des corps législatifs.

Le *Guide* vise deux objectifs, premièrement décrire et expliquer les composantes d'une politique d'éthique et de conduite qui doit être mise en œuvre et, deuxièmement, déterminer les éléments clés dont les politiciens doivent tenir compte lors de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'application d'une telle politique.

Le *Guide* ne vise pas à fournir un plan directeur universel pouvant être mis en œuvre dans chaque assemblée législative. Il n'est pas possible de le faire. En effet, il est impossible de transplanter une pratique directement d'un parlement à un autre. Le contenu, la structure et les dispositions varient selon le contexte politique, la culture et les règles qui existent au sein de cette institution. Le *Guide* établit plutôt les principales étapes d'un processus de réforme politique – établissant d'abord une entente politique sur les principes généraux en matière d'éthique et de conduite et, par la suite, des règles et des mécanismes plus détaillés en vue de leur application.

Il incombe à chaque parlement de préciser les détails – et de déterminer si la politique sera mise en œuvre au moyen d'une loi, de nouveaux règlements parlementaires, de protocoles ou d'un autre mécanisme. Mais une nouvelle politique qui détermine

des normes de comportement au sein et à l'extérieur du parlement doit à être appuyée par les politiciens et être considérée légitime par le public. Par conséquent, elle doit compléter et renforcer les règles parlementaires existantes, tout en traduisant les normes éthiques reconnues à l'échelle internationale si on veut assurer l'intégrité de l'institution.

Terminologie et structures d'une politique d'éthique et de conduite

Au départ, il est important de clarifier la terminologie. L'expression la plus souvent utilisée pour décrire cette politique est un « code de conduite ». Toutefois, le Groupe de travail mondial de GOPAC est d'avis que ce terme pourrait être interprété de différentes manières. Pour les pays où il existe une tradition de droit civil, le terme « code » a une connotation juridique, ce qui laisse entendre que de telles règles devraient être fondées dans une seule loi compilée, que les règles en matière d'éthique et de conduite et le cadre réglementaire connexe peuvent être élaborés graduellement et intégrés dans plusieurs lois différentes. Dans les pays où on applique la Common Law, le terme « code » suppose souvent le contraire, c'est-à-dire qu'il est élaboré au moyen d'une entente au sein d'une institution et que son application est fondée sur un règlement non législatif.

Nous avons cherché à éviter le terme « code » dans la mesure du possible dans le corps du document¹. Le Guide est conçu pour s'appliquer aux deux types de systèmes juridiques. Toutefois, il est difficile de trouver une autre terminologie compréhensible pour tous. Le Groupe de travail suggère qu'il est

¹ *Mais lorsque d'autres auteurs sont cités et mentionnent un code de conduite ou lorsque des parlements décrivent leur propre politique comme des « codes de conduite », nous n'avons pas modifié leur terminologie.*

peut-être plus utile d'utiliser les expressions « politique d'éthique et de conduite » ou « politique d'éthique ». Le but est de fournir les composantes de base à partir desquelles les nouvelles politiques de comportement éthique peuvent être établies ou renforcées davantage.

Aux fins du présent *Guide*, nous utilisons l'expression « politique d'éthique et de conduite » comme terme global pour inclure les composantes de la politique. Cette politique est composée de trois sections distinctes qui seront désignées par les termes « principes », « règles » et « cadre de réglementation » :

i) Principes : principes éthiques généraux que tous les membres d'une institution parlementaire devraient respecter

ii) Règles : dispositions détaillées qui déterminent une conduite et un comportement acceptables et non acceptables pour les députés.

iii) Cadre de réglementation : mécanisme d'application des règles et des sanctions.

See p. 10 in English version

Un code de conduite législatif est un document officiel qui régleme le comportement des législateurs en déterminant les comportements jugés acceptables ou non acceptables. En d'autres termes, le code vise à créer une culture politique qui accorde une grande importance au bien-fondé, à la justesse, à la transparence et à l'honnêteté du comportement des parlementaires. Toutefois, le code de conduite ne vise pas à créer ce comportement en soi. (traduction libre)

Stapenhurst et Pelizzo, p. 9

Chaque pays devra décider si ces aspects individuels de la politique d'éthique et de conduite nécessitent une autorisation conférée par la loi ou peuvent être appliqués par d'autres moyens comme une résolution parlementaire.

De plus, les politiciens devront déterminer le contenu dans chacune des trois sections selon les circonstances. Mais chaque élément devrait être lié aux autres et les éclairer. Une série de principes éthiques généraux doit être largement reconnue, mais ne peut être utilisée pour juger le comportement des députés à moins que ces principes puissent être reliés à une activité dans certaines circonstances. Les principes sont appliqués au moyen de règles plus détaillées. Mais pour que les règles soient efficaces, il faut menacer d'imposer des peines réelles, mais proportionnées, à ceux et celles qui enfreignent les règles.

Instaurer une culture axée sur l'éthique – Consultation et discussion

Une politique d'éthique vise à assurer certaines normes de conduite chez les députés. La politique devrait être fondée sur des normes généralement reconnues et qui existent déjà au sein de l'institution, mais elle devrait également en établir de nouvelles.

Autrement dit, l'élaboration d'une politique d'éthique et de conduite ne se limite pas simplement à la publication d'une série de principes, de règles et de règlements. Il faut établir une entente politique quant à l'objectif de la politique et renforcer la culture à l'égard de ses dispositions.

Les parlementaires doivent participer à chaque étape de l'élaboration de la politique. Il est possible de participer de différentes façons, mais un grand nombre de

députés devraient participer aux premières étapes du processus dans le cadre de discussions générales. Lors des étapes ultérieures, il sera plus efficace de confier la tâche de rédaction des règles à un comité, mais encore une fois il faut également tenir des consultations, des discussions et des délibérations au sein du parlement.

En fait, l'efficacité d'une telle politique est déterminée par la façon dont elle est observée et appliquée. En soi, une politique d'éthique et de conduite ne résoudra pas les problèmes de comportement contraire à l'éthique et elle ne sera pas en mesure de régir le comportement des députés dans chaque situation, peu importe le niveau d'exhaustivité ou de détail. Il y aura toujours des zones grises ou des règles qui laissent place à l'interprétation. Dans ces situations, l'assemblée législative doit se fier au jugement des députés, qui doivent se comporter en tout temps de manière à maintenir l'intégrité de l'institution.

Processus d'élaboration d'une politique d'éthique et de conduite

i) Créer la volonté politique en vue d'une réforme

La première étape consiste à établir une coalition en vue d'un changement au sein du parlement quant à la nécessité d'une politique d'éthique et de conduite. Une crise politique, un cas de corruption ou des préoccupations générales des parlementaires à l'égard de la confiance du public envers l'institution peuvent entraîner une telle mesure. Les politiciens doivent comprendre l'objectif visé et la raison pour laquelle des normes exhaustives et efficaces en matière d'éthique sont nécessaires. La section 1 porte sur cette question.

ii) En premier lieu, conclure une entente sur les principes éthiques

Une fois que les parlementaires ont accepté la nécessité d'une politique d'éthique et de conduite, la prochaine étape est de conclure une entente au sujet des principes généraux que tous les politiciens devraient respecter. Il est important de commencer par les principes pour deux raisons. Premièrement, la plupart des institutions ont déjà des valeurs déterminantes figurant dans leurs règlements ou la constitution. Deuxièmement, il est plus facile de s'entendre sur les principes généraux que sur les détails des règles. Cette question est traitée dans la section 2.

iii) Établir des règles détaillées

L'application de principes éthiques exige des règles plus détaillées qui expliquent le fonctionnement de ces principes en pratique. Il existe trois principaux éléments liés à ces règles : premièrement, la définition d'un conflit d'intérêts; deuxièmement, une grande ouverture, afin de minimiser le risque de conflit d'intérêts; et troisièmement, la limitation des activités des politiciens lorsque des conflits peuvent survenir. La section 3 examine chaque élément et le genre de dispositions que les parlements peuvent souhaiter mettre en œuvre.

iv) Établir le régime de réglementation et assurer la formation des députés

La dernière étape consiste à mettre au point un régime rigoureux de réglementation qui permet d'appliquer les règles. Il faut également assurer la formation et l'instruction des députés afin qu'ils puissent comprendre et respecter les règles. La section 4 porte sur ce point.

Le processus peut être comparé à la construction d'une pyramide, commençant par une base générale très large, mais se terminant par un sommet plus étroit et plus détaillé.

Le *Guide* est structuré en fonction de ce processus. On présente d'abord les principes généraux et, par la suite, on donne plus de précisions. Le *Guide* vise à offrir les outils permettant aux lecteurs de bâtir leur propre pyramide et de comprendre la stratégie pour le faire. Toutefois, chaque parlement élaborera vraisemblablement le régime à sa propre façon et en fonction du contexte politique local.

Sommaire

L'élaboration de normes élevées en matière d'éthique dépend davantage des politiciens que du contenu d'une politique d'éthique et de conduite. Les députés doivent comprendre et respecter la politique. Par conséquent, la mise au point d'une nouvelle politique est un processus politique qui devrait nécessiter l'accord des députés à chaque étape. La détermination des possibilités de réforme et l'établissement initial des principes généraux avec lesquels peu de personnes sont en désaccord serviront de base non seulement pour établir des règles détaillées, mais aussi pour créer la volonté politique d'établir certaines normes de comportement.

SECTION 1

ÉTABLIR L'OBJECTIF
D'UNE POLITIQUE
D'ÉTHIQUE ET
DE CONDUITE

L'élaboration d'un code d'éthique et de conduite est un processus politique. Par conséquent, le contexte politique déterminera le contenu et le processus d'élaboration de la politique.

De plus, la situation politique peut offrir une occasion initiale aux auteurs de la réforme. Il est important que les politiciens soucieux d'adopter une réforme considèrent les préoccupations du public et celles en matière de politiques à l'égard des normes comme une occasion à saisir – cela peut servir de base pour créer la volonté politique de prendre des mesures.

Cette section examine comment et pourquoi des politiques d'éthique et de conduite sont élaborées. Tout d'abord, il est important de préciser les raisons pour lesquelles on établit une politique d'éthique et de conduite et le problème qu'on souhaite résoudre. De plus, la politique doit compléter les règles et les procédures parlementaires existantes afin de s'assurer que les députés comprennent leurs rôles et, par conséquent, elle doit influencer leur comportement.

Définir le problème

Les parlements établissent de nouvelles politiques d'éthique et de conduite habituellement pour l'une des trois raisons suivantes : i) pour donner suite à des problèmes en matière d'éthique, ii) pour donner suite à des préoccupations du public au sujet des normes parlementaires, et iii) pour appliquer un règlement parlementaire existant au sein du parlement.

Premièrement, certains pays ont adopté des politiques directement du fait que des députés ont enfreint les règles existantes. Par exemple, au Royaume-Uni, une nouvelle politique pour surveiller le comportement éthique a été adoptée au milieu des années 1990 après qu'il y ait eu plusieurs situations où des députés ont été payés pour représenter les intérêts privés à la Chambre des communes. Ce comportement contrevenait à des résolutions parlementaires adoptées précédemment et mettait en évidence les lacunes du système actuel d'autoréglementation. Par suite des préoccupations des politiciens, du public et des médias, un nouveau système de réglementation plus exhaustif a été adopté et celui-ci a renforcé les règles régissant le comportement éthique.

Deuxièmement, la nécessité d'une nouvelle politique d'éthique et de conduite a été soulevée dans certains pays par suite de préoccupations plus générales du public à l'égard des normes et du comportement des politiciens. Cela peut être souvent attribuable à des situations où des députés ont utilisé une charge publique à des fins personnelles, mais l'adoption d'une politique d'éthique et de conduite est perçue comme une façon de souligner l'importance de normes publiques de manière générale et la nécessité d'adopter un nouveau règlement pour régler des cas particuliers. Ainsi, en Australie, le débat sur la nécessité d'un code de conduite a eu lieu par suite de nombreux articles sur l'utilisation fraudu-

leuse de fonds publics et la réduction du niveau de confiance du public à l'égard des politiciens. À un certain moment, seulement 7 % des Australiens croyaient que les députés avaient des normes élevées d'honnêteté et d'éthique. Dans de telles circonstances, l'adoption de politiques d'éthique de conduite vise principalement à tenter de rétablir la confiance du public envers les politiciens.

Troisièmement, bien que les politiques d'éthique de conduite aient servi traditionnellement à combattre la corruption et les comportements contraires à l'éthique, leur portée est élargie pour inclure d'autres formes d'inconduite qui nuisent au fonctionnement du parlement. On s'intéresse tout particulièrement dans les démocraties émergentes à la manière dont les politiques d'éthique et de conduite peuvent être utilisées pour établir le pouvoir des règles – et du président de la Chambre – dans une nouvelle institution parlementaire. Dans les premières années d'existence d'une assemblée législative, il n'y a pas d'acceptation générale ou de compréhension commune de la manière d'interpréter les règles de procédure. En fait, les députés les contestent vivement de sorte que le débat est acrimonieux et que le pouvoir du président est fréquemment remis en question. Le débat porte sur le type d'institution que les députés souhaitent créer – pour lequel tous les députés portent un intérêt direct – et le taux de roulement élevé des députés à chaque élection prolonge ce processus de contestation. Les parlements estiment de plus en plus que les politiques

d'éthique et de conduite permettent de renforcer la procédure parlementaire, les protocoles et l'étiquette à la Chambre, les travaux des comités, et même les interactions avec les électeurs.

Le principal enjeu est de déterminer la nature du problème que la nouvelle politique vise à régler. Il est probable que cela comprendra des éléments des trois exemples susmentionnés. Bien que chaque exemple puisse être considéré comme un problème, il offre également la possibilité de procéder à une réforme chez les parlementaires – chaque exemple offre des circonstances propices à l'établissement d'une nouvelle politique. En bref, les députés soucieux d'adopter une réforme devraient profiter de cette occasion pour orienter les discussions vers l'adoption d'une nouvelle politique d'éthique. Par ailleurs, il faut définir clairement les objectifs de la nouvelle politique. Ces derniers détermineront le contenu et la portée de la politique, de même que la façon dont elle sera appliquée. Si, au départ, les objectifs de la politique sont clairs, il est plus probable que la politique atteindra ces objectifs.

Objectif général d'une politique d'éthique et de conduite – S'assurer que les députés comprennent leurs rôles

Au moment de déterminer la nature de la politique, il est également important de s'assurer qu'elle complète d'autres conseils et directives pour les députés. À son niveau le plus fondamental, une politique d'éthique et de conduite devrait permettre de s'assurer que les députés comprennent et respectent les règles fondamentales du parlement. Toutefois, étant donné que

toutes les institutions parlementaires sont régies par des règles de procédure souvent très détaillées, à quelles autres fins une politique peut-elle servir?

Les problèmes initiaux existent à trois niveaux.

- Premièrement, il arrive fréquemment que les députés ne connaissent pas bien les rouages de l'institution, plus particulièrement lors de leur premier mandat.
- Deuxièmement, les règles de procédure ont tendance à être des documents légalistes complexes. Elles sont souvent difficiles à comprendre et l'interprétation d'une section des règles s'appuie souvent sur la compréhension des dispositions dans d'autres sections.
- Troisièmement, bien que les règles dictent le mode de fonctionnement de l'institution, elles ne précisent pas la manière dont les députés doivent se comporter. Elles traitent uniquement du rôle des députés au sein de l'institution et même encore, elles offrent seulement des conseils sur le processus, mais rarement sur la qualité ou le contenu de ce travail.

Pour les nouveaux parlements ayant peu d'expérience en démocratie et dont le taux de remplacement des députés est élevé à chaque élection, la tâche est plus difficile parce que la culture parlementaire n'est pas toujours clairement définie. Les députés auront besoin d'aide premièrement pour comprendre les règles de procédure et deuxièmement pour comprendre les normes qu'on attend d'eux.

La manière la plus évidente d'y parvenir est de préparer ou de former les nouveaux députés. Bien que la plupart des parlements reconnaissent le principe et l'importance de la formation, celle-ci varie énormément dans la pratique et l'application. Par ailleurs, les effets de la formation peuvent durer un court laps de temps, particulièrement si ces efforts ne font pas l'objet d'un suivi ou ne font pas partie d'un programme continu.

En conséquence, plusieurs parlements ont élaboré des guides servant de document de référence pour les députés. Ces documents sont généralement utilisés comme complément aux règles de procédure et ils expliquent l'institution et ses processus. Il peut s'agir simplement de glossaires sur la terminologie parlementaire comme celui préparé par le parlement namibien. D'autres organisations ont des guides plus détaillés sur les procédures parlementaires qui renferment plus de directives sur le fonctionnement de l'institution. Par exemple, le document intitulé *Business of the House and its Committees: a short guide* (Travaux de la Chambre et de ses comités : petit guide) de la Chambre des Communes porte sur des aspects comme les règles régissant les débats et comment et quand soumettre une question à un ministre ainsi que sur certains aspects techniques des instruments statutaires, des décrets pour la réforme de la réglementation et des décrets sur les programmes. Il existe des documents semblables au Canada, en Australie, en Inde et au Japon.

Certains corps législatifs dans la région arabe élaborent également des guides plus conviviaux pour le parlement à l'intention des députés. Ces guides de procédure comme celui élaboré par le PNUD en collaboration avec le conseil des représentants de Bahrein présentent un aperçu de l'institution et du rôle des députés au sein de cette institution.

Toutefois, bien que la plupart de ces guides permettent aux députés de mieux comprendre leur rôle et l'institution, ils ont tendance à être axés sur le processus plutôt que sur le contenu. C'est-à-dire qu'ils expliquent les rouages de l'institution, mais pas nécessairement les comportements à respecter.

Les politiques d'éthique et de conduite pourraient alors jouer un rôle complémentaire. Elles devraient cibler davantage les questions qui déterminent les normes et la qualité du travail d'un député, mais elles devraient être aussi éclairées par les règles et les procédures du parlement et les renforcer.

Sommaire – Approche semblable à une boîte à outils

L'un des principaux points de ce *Guide* est que chaque parlement devrait déterminer ses propres besoins et les mesures nécessaires pour les combler. Dans certains parlements, il faudra peut-être rétablir les principes existants au moyen d'une résolution parlementaire. Dans d'autres cas, les principes et les règles de conduite éthique peuvent être ajoutés aux règles de procédure ou être publiés dans

un document distinct. Dans les pays où le droit civil est appliqué, la mise en œuvre d'une politique d'éthique peut nécessiter l'adoption d'une loi pour que le document ait une valeur juridique.

Il est impossible d'appliquer l'expérience d'un parlement directement à un autre. Les parlements qui souhaitent élaborer une politique d'éthique et de conduite doivent plutôt déterminer les éléments suivants : en premier lieu, la nature du problème qu'ils souhaitent régler et si une nouvelle politique permettra vraisemblablement d'atteindre ces objectifs; en deuxième lieu, la manière dont la nouvelle politique complétera d'autres initiatives et améliorera la compréhension générale des règles par les députés; et en troisième lieu, les mesures les plus appropriées pour atteindre ces objectifs.

Questions clés

- Quel est le problème que la politique d'éthique et de conduite vise à régler? L'objectif est-il de s'attaquer à un problème de corruption en particulier ?
- Vise-t-il à améliorer la confiance du public envers l'institution? Si oui, comment la réussite de ce régime sera-t-elle mesurée?
- La politique sera-t-elle vraisemblablement utilisée pour mettre en application une procédure parlementaire et façonner le comportement des parlementaires à la Chambre, au sein d'un comité et auprès des électeurs?
- Quelle est l'attitude des principaux partis politiques et des parlementaires importants (par exemple, le président, les présidents des principaux comités, etc.)

- Est-il probable que l'élaboration d'une politique d'éthique et de conduite partage les opinions des lignes partisanses? Qu'est-ce que cela signifie pour les chances de succès de la politique?
- Quels sont les autres mécanismes en place visant à s'assurer que les députés comprennent et respectent les règles? Comment la politique d'éthique et de conduite s'harmonisera-t-elle avec ces règles?

SECTION 2

ÉTABLIR LES
PRINCIPES
D'UNE POLITIQUE
D'ÉTHIQUE ET
DE CONDUITE

Le parlement doit déterminer les principes et les valeurs de base qui devraient caractériser l'institution et le comportement de ses députés.

Ces principes ont tendance à être des caractéristiques générales comme l'honnêteté, l'intégrité et la responsabilité – des principes avec lesquels peu de députés seront en désaccord.

Les parlements peuvent s'inspirer des trois sources suivantes pour élaborer ces principes : premièrement, les règles internes de procédure ou la constitution, deuxièmement, les politiques d'éthique d'autres parlements et troisièmement, les normes et lignes directrices internationales comme la Convention des Nations Unies contre la corruption.

Définir les principes régissant la conduite des parlementaires

Le processus parlementaire pour l'élaboration d'une politique d'éthique et de conduite doit commencer par la culture politique à laquelle elle doit être intégrée. La politique devrait incarner les valeurs culturelles du parlement et s'inspirer de ces valeurs.

La plupart des institutions auront déjà des valeurs déterminantes intégrées dans les règles de procédure ou, parfois, dans la constitution. Si le comportement des parlementaires ne reflète pas un ou plusieurs principes, il peut être utile de lancer un débat sur la nécessité d'adopter une nouvelle politique. Même si une série de principes n'existe pas, le fait de discuter des valeurs que les députés devraient observer est une manière utile

de créer une base pour la création d'une nouvelle politique du fait que les principes sont habituellement généraux et qu'il est relativement facile de parvenir à une entente politique généralisée.

i. Sources internes

Certains pays disposent déjà de principes dans le cadre des règles de procédure du parlement ou au sein de la constitution. Par exemple, la constitution du Belize renferme les dispositions suivantes :

Les législateurs ne devraient pas se comporter de manière à :

- se placer dans une situation où ils sont ou pourraient être en conflit d'intérêts
- compromettre l'exercice adéquat de leurs fonctions publiques ou officielles
- utiliser leurs charges publiques à des fins personnelles
- dénigrer leurs charges publiques ou leurs fonctions officielles
- faire en sorte que leur intégrité soit remise en question
- compromettre ou diminuer le respect de l'intégrité du gouvernement ou la confiance à son égard

Dans les pays où il n'est pas expressément question du comportement des législateurs, il peut y avoir une série de principes généraux pour tous les fonctionnaires qui devrait être utilisée et adaptée aux parlementaires.

ii. Expérience parlementaire à l'échelle internationale

Les parlementaires peuvent également tirer parti de l'expérience d'autres parlements qui ont mis en œuvre de nouvelles

politiques d'éthique. Une série de principes le plus souvent citée est celle élaborée par le Committee on Standards in Public Life (comité des normes dans la vie publique) établi au Royaume-Uni en 1994. Le Comité a adopté pour les députés un nouveau code de conduite exhaustif qui intègre ses sept principes pour la vie publique, c'est-à-dire :

1. **Altruisme** : Les titulaires de charges publiques devraient agir uniquement dans l'intérêt public. Ils ne devraient pas le faire pour obtenir des avantages financiers ou autres pour eux-mêmes, leur famille ou leurs amis.
2. **Intégrité** : Les titulaires de charges publiques ne devraient pas contracter une obligation financière ou autre envers des personnes ou des organisations de l'extérieur qui peuvent chercher à les influencer dans l'exécution de leurs fonctions officielles.
3. **Objectivité** : Les titulaires de charges publiques doivent faire des choix fondés sur le mérite dans le cadre des fonctions officielles, notamment les nominations publiques, l'octroi de contrats ou la recommandation de certaines personnes pour des récompenses et des avantages.
4. **Reddition de comptes** : Les titulaires de charges publiques doivent rendre compte de leurs décisions et de leurs actes au public et doivent se soumettre à tout examen approprié à leur charge.
5. **Ouverture** : Les titulaires de charges publiques doivent faire preuve de la plus grande franchise possible au sujet de toutes les décisions et mesures qu'ils prennent. Ils doivent justifier leurs décisions et limiter l'information uniquement lorsque l'intérêt public général l'exige clairement.
6. **Honnêteté** : Les titulaires de charges publiques ont le devoir de déclarer les intérêts personnels concernant leurs fonctions publiques et de prendre des mesures en vue de résoudre les conflits de manière à protéger l'intérêt public.
7. **Direction**: Les titulaires de charges publiques doivent promouvoir et appuyer ces principes en faisant preuve de leadership et en donnant l'exemple.

D'autres pays ont des énoncés semblables qui dictent les normes de conduite fondamentales pour les députés. Par exemple, les députés au Canada doivent accepter :

- de reconnaître que le travail au parlement est une question de confiance du public.
- de maintenir la confiance du public en l'intégrité de chaque parlementaire de même que le respect et la confiance que la société accorde au parlement en tant qu'institution.
- de rassurer le public en lui indiquant que tous les parlementaires sont tenus de respecter les normes qui placent l'intérêt public avant les intérêts personnels et de mettre en place une politique transparente que le public peut juger, et ainsi déterminer si c'est bien le cas.
- de donner plus de précisions et de conseils aux parlementaires sur la manière de concilier leurs intérêts personnels et leurs fonctions publiques.
- de promouvoir le consensus parmi les parlementaires en établissant des règles communes et en faisant en sorte qu'un conseiller impartial et indépendant puisse répondre aux questions concernant la bonne conduite.

D'autres parlements établissent des caractéristiques déterminantes semblables. Ainsi, en Ouganda, les principes généraux sont l'altruisme, l'intégrité, l'objectivité, la reddition de comptes, l'ouverture, l'honnêteté et la promotion de la saine gouvernance. En Éthiopie, les règlements énoncent qu'un député doit être « un fonctionnaire loyal et honnête et donner le bon exemple aux Éthiopiens [...] en protégeant et en respectant les intérêts nationaux et publics et il doit, en tout temps, maintenir le prestige et dignité de la Chambre ». (traduction libre)

iii. Normes internationales

En plus de tirer parti de sources internes et de l'expérience d'autres parlements pour les principes de la politique, il existe d'autres ressources à l'échelle internationale. La Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) offre un point de repère pour les initiatives de lutte contre la corruption en établissant une liste complète de normes, de mesures et de règles que les pays peuvent mettre en œuvre. Elles sont fondées sur des mesures de prévention et la criminalisation de certains actes.

Le *Guide législatif pour l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption* décrit les mesures nécessaires pour appliquer la Convention et suit une approche en trois volets qui indique a) les exigences obligatoires que les États doivent établir, b) les exigences facultatives que les États sont tenus de prendre en considération, et c) d'autres exigences facultatives que les États peuvent souhaiter appliquer. Il offre un point de référence utile aux

parlementaires, car l'article 8 stipule que chaque État doit promouvoir l'intégrité, l'honnêteté et la responsabilité chez les fonctionnaires et doit s'efforcer d'appliquer « des codes ou des normes de conduite pour l'exercice adéquat, honorable et adéquat des fonctions publiques ».

L'Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption (GOPAC) s'engage à s'assurer que les parlementaires jouent un rôle de chef de file pour la mise en œuvre, l'assimilation et la surveillance de la CNUCC. Tout particulièrement, les parlements jouent un rôle important pour l'adaptation des normes internationales au contexte régional ou national et pour la surveillance efficace de ses dispositions. GOPAC offre une liste de vérification pour les parlementaires en vue de les sensibiliser davantage, d'arriver à un consensus et de renforcer les capacités au sein des parlements.

Sommaire – Déterminer les principes universels

Comme on peut le constater, chaque exemple renferme des principes fondamentaux très similaires visant à préserver l'intégrité de l'institution, à maintenir la confiance du public et à inciter les députés à se comporter de manière à ne pas jeter le discrédit sur l'institution. Habituellement, ces principes sont généraux de sorte que tous les députés peuvent y souscrire. Ils reflètent les valeurs qui sont considérées comme le fondement de l'organisation et ils constituent des objectifs à atteindre plutôt que d'être des règles à suivre.

En bref, l'établissement de principes fondamentaux constitue une première étape importante pour l'instauration d'une politique d'éthique et de conduite, mais cela ne suffit pas. Pour que les principes aient un sens et soient appliqués, l'institution doit élaborer des dispositions plus détaillées et mettre au point un mécanisme de surveillance et d'application des règles.

Questions clés

- Existe-t-il des sources internes qui définissent les principes de bonne conduite? Par exemple, les députés doivent-ils s'engager à maintenir l'intégrité de l'institution au moment de leur entrée en fonctions?
- Les valeurs de l'institution sont-elles enchâssées dans une constitution ou dans les règles de procédure?
- Lorsque ces valeurs n'existent pas, des règles parlementaires existantes peuvent-elles servir de point de départ pour élaborer une série de principes?
- Est-il probable qu'il y ait un désaccord sur certains principes ou certaines valeurs? Est-ce en raison des partis politiques ou autres différences culturelles, ethniques ou religieuses?
- Comment la culture et le contexte politiques actuels influenceront-ils le débat sur les valeurs fondamentales de l'institution?
- Y a-t-il des principes utilisés par d'autres parlements ou des normes internationales qui peuvent être utilisées dans le cadre de consultations?

SECTION 3

ÉLABORER LE
CONTENU DE
LA POLITIQUE
D'ÉTHIQUE ET
DE CONDUITE

Une entente au sujet des principes régissant le comportement parlementaire établit le fondement pour l'établissement d'une politique d'éthique et de conduite.

Toutefois, étant donné que ces principes sont généraux, ils peuvent être interprétés de différentes façons. Les politiciens peuvent continuer de comprendre différemment ce que sont les activités acceptables et celles qui sont illicites. Les parlements doivent faire comprendre les nouvelles règles détaillées et arriver à un consensus à leur égard.

Cette section est divisée en trois parties et chacune d'entre elles traite d'un élément de l'élaboration des règles régissant les codes de conduite.

- Premièrement, la possibilité de conflits d'intérêts entre les fonctions officielles des députés et leurs intérêts personnels.
- Deuxièmement, les principales dispositions des règles éthiques, particulièrement en ce qui a trait à la transparence et à la divulgation des intérêts.
- Troisièmement, la façon dont cette ouverture accrue est harmonisée avec la protection des députés dans l'exécution de leur travail.

Première partie – Détermination et règlement des conflits d'intérêts

À la base d'un comportement contraire à l'éthique, il y a la notion de « conflit d'intérêts » - autrement dit, lorsque les intérêts personnels d'un politicien vont à l'encontre des intérêts publics des gens qu'ils représentent après avoir été élus.

Dans sa forme extrême, la situation met en cause un député utilisant ses fonctions officielles à des fins personnelles. Toutefois, même l'apparence d'un conflit d'intérêts ayant influencé le comportement d'un politicien peut porter atteinte à l'intégrité de l'institution.

Par conséquent, les conflits d'intérêts constituent le point essentiel de presque toutes les politiques d'éthique parlementaires. Cependant, il est important de comprendre que les conflits d'intérêts sont inévitables pour les politiciens. On leur demande constamment de servir de médiateur entre différents intérêts, notamment la localité, la race, le sexe, la religion ou le parti politique. Un conflit d'intérêts n'équivaut pas à un acte de corruption ou à un comportement contraire à l'éthique, mais les députés doivent comprendre et assimiler les difficultés possibles.

Une politique d'éthique pour les parlementaires a pour objectif de déterminer les conflits d'intérêts qui peuvent entraîner – ou semblent entraîner – un comportement contraire à l'éthique.

En bout de ligne, la tâche des députés est de s'assurer de toujours promouvoir l'intérêt public. Certaines constitutions, comme celle du Rwanda, sont explicites et stipulent qu'un député ne doit pas avoir d'autre obligation que celle de représenter l'intérêt national. Toutefois, « l'intérêt national » est un jugement subjectif. Tous les politiciens prétendront que leur parti a les meilleurs politiques pour défendre l'intérêt national, pourtant il est probable que ces politiques divergent considérablement.

Des éléments contextuels comme la culture et la constitution peuvent également influencer sur la perception de conflits d'intérêts. Dans un grand nombre de sociétés, il y a une tradition qui consiste à offrir des cadeaux et cela fait partie des pratiques politiques. Toutefois, la culture ne devrait pas servir d'excuse pour les pots-de-vin et l'obtention de faveurs. Les normes internationales comme celles établies par la CNUCC ou GOPAC fournissent des directives à cet égard.

Selon la CNUCC, il y a corruption lorsque l'octroi d'un cadeau (ou l'offre d'un cadeau) accorde un avantage indu à une personne à l'égard d'un fonctionnaire ou de toutes décisions qu'il peut prendre.

La difficulté pour les politiques d'éthique est d'établir qu'un cadeau offert a influencé une décision subséquente ou pourrait entraîner un avantage futur. Par conséquent, les règles éthiques ont tendance à présenter des exemples de conflits qui pourraient se produire afin d'orienter les politiciens.

Toutefois, ces exemples sont souvent très précis et il est impossible d'indiquer toutes les situations possibles dans une seule série de règles. C'est la raison pour laquelle les politiques d'éthique et de conduite ont tendance à inclure une clause générale qui exhorte les politiciens à faire preuve de prudence lorsqu'ils acceptent quoi que ce soit. Par exemple, le code de conduite du parlement canadien stipule que les députés ne devraient pas accepter des cadeaux ou des avantages de tout genre reliés à leur poste qui pourraient raisonnablement être

perçus comme nuisant à leur jugement ou à leur intégrité.

L'interprétation des règles sera également en fonction du système constitutionnel dans lequel elles s'intègrent. Les législateurs du Congrès américain sont censés faire du lobbying pour les subventions gouvernementales dans l'intérêt des districts alors que dans les systèmes suivant le modèle de Westminster, on empêche habituellement les députés d'exercer directement des pressions pour des avantages financiers – leur participation serait considérée comme un exercice abusif d'influence.

Toutefois, même si les députés doivent s'abstenir de faire certains types de lobbying, il y a des zones grises. Par exemple, un producteur laitier élu au parlement dans une circonscription qui compte un grand nombre de producteurs laitiers serait supposé défendre leurs intérêts au parlement. On pourrait donc faire une distinction entre le fait de représenter les intérêts de l'industrie laitière dans son ensemble (ce qui ne serait pas perçu comme un conflit d'intérêts) et le fait de chercher à influencer les décisions qui ne seraient avantageuses que pour les fermes laitières de cette circonscription (ce qui serait un conflit d'intérêts). (Voir *Conflit d'intérêts* de Gerald Carney)

Sommaire – Assurer l'intégrité de l'institution

Ces exemples soulignent la difficulté de définir un conflit d'intérêts, peu importe les circonstances. La détermination de conflits d'intérêts possibles vise à assurer la confiance du public à l'égard du système poli-

tique et à éviter tout doute selon lequel les députés utilisent leur charge publique à des fins personnelles. La perception d'abus de pouvoir peut être aussi dommageable qu'un abus réel de pouvoir.

Par conséquent, l'un des principes sous-jacents de toute politique d'éthique doit être que les députés ne devraient pas agir d'une manière qui serait difficile à justifier en public.

Finalement, une politique d'éthique et de conduite ne peut régir le comportement des députés dans toutes les situations. Les députés doivent faire preuve d'intelligence et de bon jugement pour son application. Il est important qu'ils comprennent et respectent l'esprit des règles. C'est pourquoi le processus de consultation auprès des politiciens – s'assurer qu'ils participent et comprennent l'esprit des règles – est aussi important que le résultat.

Questions clés

- Le parlement a-t-il défini les conflits d'intérêts pour les députés? Le concept influera-t-il sur des modèles de comportement généralement acceptés?
- Y a-t-il des secteurs d'activité (par exemple, l'octroi d'un cadeau) qui poseront vraisemblablement un problème au moment de définir un conflit d'intérêts?
- Les règles éthiques renfermeront-elles une définition précise de la corruption?
- Dans quelle mesure les règles chercheront-elles à définir les circonstances explicites qui présentent un conflit d'intérêts possible?

Deuxième partie - Règles régissant la transparence et la divulgation

Bien que la divulgation et la transparence ne permettent pas nécessairement d'éliminer un conflit entre les intérêts personnels et l'intérêt public, elles permettent d'indiquer la possibilité d'un conflit d'intérêts.

Selon cette approche, les députés doivent déclarer leurs intérêts personnels dans un registre parlementaire, ce qui permet aux autres personnes, plus particulièrement aux électeurs, de déterminer si leurs actions en tant que députés peuvent avoir été influencées par ces intérêts.

Cependant, la définition des renseignements à consigner, la question de savoir qui devrait consigner cette information et le moment de le faire varient d'un pays à l'autre. Cette section traite des éléments suivants :

- i) Méthodes de divulgation et moment de la divulgation
- ii) Qui devrait consigner l'information ?
- iii) Quelle information faudrait-il consigner?

Les règles permettant d'améliorer la transparence et la divulgation comportent habituellement trois principaux éléments.

i) Méthodes de divulgation et moment de la divulgation

Les méthodes de divulgation sont réparties habituellement dans l'une des deux catégories, soit la divulgation spéciale ou la divulgation systématique.

La divulgation spéciale signifie que le député doit indiquer un intérêt extérieur avant de participer à un débat, à une audience d'un comité ou à un scrutin

lorsque cet intérêt risque d'entraîner un conflit d'intérêts. La divulgation systématique signifie que le député doit déclarer ses intérêts lorsqu'il entre en fonction et à des intervalles réguliers par la suite. Naturellement, les deux méthodes de communication ne s'excluent pas l'une l'autre et, dans plusieurs cas, on s'attend à ce que les députés fassent les deux.

La divulgation a pour objet de souligner la possibilité d'un conflit d'intérêts. Dans certains cas, il pourrait en résulter que le député ne puisse participer à un débat ou à un vote. Cela peut aussi tout simplement faire en sorte que le député indique la nature de l'intérêt. Toutefois, la communication systématique des intérêts est un mécanisme de divulgation beaucoup plus approfondi et uniforme. Cela signifie l'établissement d'un registre de tous les intérêts des députés qui est mis à jour périodiquement pendant la durée de la législature. Il est plus facile pour les autorités parlementaires de gérer les intérêts et de déterminer les situations où les députés n'ont pas déclaré d'intérêts personnels.

La communication systématique peut être également un élément indispensable pour enquêter sur les crimes de corruption et tenter des poursuites. Il est important que tout système de divulgation systématique oblige les députés à déclarer leurs intérêts personnels à des intervalles réguliers de sorte que des augmentations imprévues des revenus ou des avoirs peuvent

être expliquées. Dans de tels cas, l'accusé assumera le fardeau de prouver son innocence et de démontrer que cet enrichissement était légal.

ii) Qui devrait consigner l'information?

Même s'il semble évident que le registre devrait renfermer les intérêts du député, bon nombre de pays incluent en plus les détails financiers concernant le conjoint ou la conjointe et les enfants de celui-ci. Cette mesure est appliquée, en partie, pour que les députés ne soient pas tentés de contourner le règlement en transmettant les avoirs à d'autres membres de leur famille. Cependant, cette pratique a soulevé des préoccupations quant au niveau de protection de la vie privée accordée à ceux et celles qui, après tout, n'ont pas sollicité de charge publique et qui ne voient pas pourquoi leur vie privée devrait être rendue publique. Cette question peut être résolue de plusieurs façons, soit en limitant le niveau d'information recueillie sur les autres membres de la famille ou en obligeant les familles à s'inscrire de manière collective plutôt que de façon individuelle.

Dans un grand nombre de pays, il existe des restrictions pour l'accès à certaines sections du registre limitant fréquemment l'accès du public à l'information au sujet de la famille. En France, par exemple, la Commission pour la transparence financière de la vie politique assure la confidentialité des dossiers alors qu'en Espagne, les avoirs privés des législateurs

sont confidentiels, mais le reste du registre est accessible au public. En Afrique du Sud, les états financiers sont répartis en une section confidentielle et une section publique. Ainsi, le comité sur les intérêts personnels des députés détermine le contenu de chaque section.

iii) Quelle information faudrait-il consigner?

C'est dans ce domaine qu'il y a le plus de différences entre les diverses politiques d'éthique, à savoir l'information que les politiciens devraient divulguer publiquement. Cela témoigne de l'importance d'adapter les règles à l'institution parlementaire en particulier et d'assurer le soutien et l'observation de la politique par les personnes visées par les règles. Par exemple, au Nigeria, lorsque plusieurs milliers de fonctionnaires ont été tenus, en 1979, de déclarer leurs intérêts personnels, seulement deux fonctionnaires l'ont fait, le nouveau président et son adjoint.

Malgré les différences, il existe généralement quatre catégories d'intérêts qu'il faut déclarer : a) les avoirs, b) les revenus, c) le passif et d) les cadeaux (y compris les voyages).

a) Actifs

Habituellement, les actifs comprennent les biens, les actions, les postes d'administrateurs, les fiducies, les partenariats et tout autre placement. En plus de la divulgation, il peut y avoir d'autres exigences pour certains représentants élus.

Ainsi, aux États-Unis, ceux-ci sont tenus de placer les actions et d'autres avoirs dans des fiducies sans droit de regard ou de déclarer leur valeur intégrale. Des dispositions semblables existent pour les ministres au Royaume-Uni qui doivent placer des avoirs importants dans des fiducies sans droit de regard afin d'éviter toute suggestion d'influence induite sur leurs décisions gouvernementales.

b) Revenus

Dans la plupart des pays, il y a des restrictions pour certains types d'emplois à l'extérieur, jugés incompatibles avec les responsabilités d'un poste de titulaire élu d'une charge publique (voir ci-après). Toutefois, peu de pays interdisent complètement les emplois à l'extérieur et un grand nombre de députés combinent leur rôle officiel à des professions qu'ils peuvent poursuivre à temps partiel, comme le journalisme, le droit et la médecine. Lorsque tel est le cas, les députés devraient être tenus de déclarer leur employeur et leur salaire. D'autres formes de revenus comme les commandites ou les postes rémunérés (postes d'administrateur ou autres nominations) doivent également être déclarées.

c) Passifs

À bien des égards, il est tout aussi important de déclarer les passifs que les actifs et les revenus. Par exemple, un politicien qui a beaucoup de dettes est peut-être plus susceptible d'utiliser ses fonctions officielles pour obtenir d'autres sources de fi-

nancement. Si les passifs s'accumulent, le registre doit renfermer des précisions sur le montant dû, à qui il est dû, le taux d'intérêt et la raison de la dette.

Divers : Tous les intérêts applicables qui ne relèvent pas de l'une des catégories susmentionnées, mais qui néanmoins sont visés par la définition de l'objectif principal du registre qui consiste « à fournir de l'information sur les intérêts pécuniaires ou autres avantages importants qu'un député reçoit et dont on pourrait vraisemblablement penser qu'ils influencent ses actions, ses discours ou ses votes au parlement ou les mesures prises à titre de député » ou les intérêts qui, selon le député, pourraient vraisemblablement donner à penser qu'ils influencent ses actions de façon similaire, même si le député ne reçoit aucun avantage financier. (traduction libre)

*Chambre des communes du Royaume-Uni,
Intérêts à déclarer, clause 10*

d) Cadeaux et voyages

La plupart des règles éthiques renferment des restrictions sur les cadeaux et les voyages. Dans certains pays, comme en Argentine, on interdit les cadeaux directement reliés au poste de député. Par contre, en Australie, les députés peuvent accepter des cadeaux à condition qu'ils ne suscitent pas un conflit d'intérêts direct. Au Royaume-Uni, les cadeaux sont acceptables et n'ont pas à être déclarés s'ils ne sont pas reliés au travail de député. Mais, lorsqu'ils sont reliés à ce poste et qu'ils représentent plus de 1 % du salaire annuel d'un parlementaire, les députés

sont tenus de les déclarer et d'indiquer leur valeur dans le registre des intérêts. Aux États-Unis, un représentant élu ne peut accepter un cadeau d'une valeur de plus de 100 dollars.

Comme on peut le constater, il y a habituellement dans chaque catégorie une limite inférieure en-deçà de laquelle il n'est pas nécessaire de déclarer les intérêts financiers. Toutefois, comme l'ont démontré plusieurs exemples, ceux-ci varient énormément selon le contexte local. Des dispositions précises indiquent souvent une tentative pour prévenir les abus qui ont mené à l'adoption des règles éthiques.

Pour les parlements qui souhaitent établir une nouvelle politique d'éthique et de conduite, il est également utile d'inclure une « clause passe-partout » qui laisse encore une fois entendre que les députés fassent preuve de prudence et de bon jugement. Par exemple, la liste des intérêts à déclarer au Royaume-Uni renferme une dernière clause qui encourage les députés à déclarer tout intérêt qui pourrait inciter d'autres personnes à croire que ces intérêts influencent leur jugement dans l'exercice de leurs fonctions.

Sommaire – Divulgence de l'information adéquate

Les règles détaillées d'une politique d'éthique et de conduite doivent viser une vaste gamme d'éventualités. Au niveau le plus fondamental, il faut déterminer la méthode de divulgation, la fréquence des divulgations et les catégories visées par le registre des intérêts. Tous les éléments

de la politique doivent se compléter et l'information présentée dans chaque section déterminera l'efficacité de la politique en général.

Questions clés

- Quelle méthode de divulgation le parlement souhaite-t-il adopter – systématique, spéciale ou les deux?
- Si le parlement opte pour la divulgation systématique, à quelle fréquence les députés seront-ils tenus de mettre à jour leur liste d'intérêts?
- Qui sera responsable de la tenue du registre – un représentant parlementaire, un comité parlementaire ou autre?
- Le registre sera-t-il un document entièrement public ou des sections du registre seront-elles confidentielles?
- Qui devrait être tenu de déclarer ses intérêts? Les membres de la famille devraient-ils être visés? Dans l'affirmative, quels membres de la famille?
- Quelle information devrait être consignée? Quel sera le niveau de détails des règles pour déterminer les avoirs, les revenus, le passif et les cadeaux qui doivent être déclarés?
- À quel niveau les limites inférieures devraient-elles être fixées pour déclarer ces intérêts? Quelle disposition sera adoptée pour mettre à jour ou modifier ces limites au fil du temps?
- Les intérêts non pécuniaires seront-ils inclus dans le registre?

Troisième partie – Restrictions à l'égard des « intérêts externes »

L'objectif de la divulgation est de permettre aux autres de déterminer la probabilité d'un conflit d'intérêts. Autrement dit, il est parfois suffisant de connaître les intérêts sans que d'autres mesures ne soient nécessaires.

Toutefois, dans certaines circonstances, lorsque la nature des intérêts externes a une influence directe sur la participation du député, il peut être nécessaire d'empêcher le député de participer davantage aux activités ou lorsqu'on juge que le député a enfreint les règles, il peut être nécessaire d'imposer d'autres sanctions (l'application de sanctions est traitée en détail dans la quatrième partie).

La présente partie décrit les situations où il faudrait empêcher les politiciens de participer à des activités et la manière dont il faut concilier ces situations avec l'immunité parlementaire.

Les auteurs de la politique d'éthique et de conduite devront déterminer si la divulgation est suffisante. Dans certains cas, il peut être suffisant de surveiller la possibilité d'un conflit d'intérêts. Par exemple, les députés peuvent simplement être tenus d'indiquer leurs intérêts au début d'un débat afin de permettre aux autres personnes de comprendre leurs intérêts à cet égard.

Dans d'autres circonstances, le parlement souhaitera peut-être interdire certaines formes d'activités aux députés en raison

de leurs intérêts. On pourrait empêcher un député de participer à certains débats ou de voter sur certaines questions lorsque leurs intérêts privés vont vraisemblablement à l'encontre de leurs responsabilités publiques.

La plupart des politiques d'éthique et de conduite renferment également des restrictions pour certains intérêts externes qui sont jugés incompatibles avec l'adhésion à un corps législatif. Dans un grand nombre de parlements, il y a des jugements sur « l'incompatibilité » qui indiquent les catégories de revenus et d'emplois externes jugées inappropriées pour le travail d'un représentant élu. Il s'agit habituellement des professions de nature délicate comme les forces armées, les services de sécurité, les fonctionnaires et les postes dans la magistrature. De plus, certains imposent des restrictions aux membres du clergé. Dans toutes ces situations, les députés sont tenus de démissionner de ces postes avant leur entrée en fonction.

Les restrictions sont rigoureuses dans certaines situations et certains pays. Par exemple, dans de nombreux pays, comme le Rwanda, les députés ne peuvent occuper aucun emploi externe. L'objectif est de préserver l'indépendance du politicien et d'éviter toute possibilité que des intérêts personnels puissent entraver leurs fonctions publiques. La situation diffère au Royaume-Uni, où on fait valoir que les intérêts externes permettent aux députés d'acquérir une variété de perspectives qui les aident dans leur rôle de législateur.

Restrictions applicables à l'après-mandat

Il existe également des restrictions pour les catégories d'emplois que les politiciens peuvent occuper après avoir terminé leur mandat. Les politiciens, et tout particulièrement les ministres, ont un accès privilégié à des chefs décisionnels et à des renseignements importants pendant leur mandat et il est probable qu'ils conserveront une grande partie de cette information lorsqu'ils quitteront le parlement. En général, les politiques d'éthique et de conduite ont tendance à imposer des restrictions aux politiciens et tout particulièrement aux ministres pour les empêcher d'utiliser cette information à des fins personnelles après qu'ils auront quitté leurs fonctions.

Par conséquent, il est courant d'empêcher les ministres d'accepter un poste dans des secteurs d'activités dont ils étaient auparavant responsables. Par exemple, le ministre de la Défense peut être tenté de favoriser certaines entreprises s'il sait qu'il travaillera pour celles-ci après avoir quitté son poste.

Sommaire – Trouver un juste équilibre

La politique d'éthique et de conduite doit veiller à accorder assez de liberté aux députés pour qu'ils puissent exécuter leur travail tout en s'assurant que tous les députés observent les normes de conduite attendues. Il existe sans aucun doute une certaine tension entre les règles éthiques et l'immunité parlementaire. Dans les démocraties émergentes, les conditions peuvent dicter la nécessité d'insister sur la protection des

députés. Mais la politique d'éthique et de conduite devrait également permettre de s'assurer que les systèmes d'immunité parlementaire ne sont pas utilisés à outrance.

Questions clés

- La divulgation des intérêts entraînera vraisemblablement la surveillance, la restriction ou l'interdiction de certaines activités pour les députés. Comment chaque activité sera-t-elle déterminée?
- Le parlement souhaite-t-il empêcher les députés d'accepter toute forme d'emploi externe? Si un emploi externe est permis, comment ces types d'emploi seront-ils définis? Quels types d'emploi seront jugés incompatibles avec le poste de titulaire de charge publique?
- La politique d'éthique et de conduite renfermera-t-elle des restrictions applicables à l'après-mandat? Si c'est le cas, quelle sera la durée de cette période « d'attente »?

Restrictions applicables aux ministres

À moins que ses fonctions officielles ne l'exigent, il est interdit à tout titulaire de charge publique principal :

- a) d'occuper un emploi ou d'exercer une profession;
- b) d'administrer ou d'exploiter une entreprise ou une activité commerciale;
- c) d'occuper ou d'accepter un poste d'administrateur ou de dirigeant dans une société ou un organisme;
- d) d'occuper un poste dans un syndicat ou une association professionnelle;
- e) d'agir comme consultant rémunéré
- f) d'être un associé actif dans une société de personnes.

Loi sur les conflits d'intérêts, Canada

Quatrième partie – Immunité parlementaire

Les arguments contre la divulgation des intérêts ou les restrictions pour les activités des députés sont habituellement mis de l'avant en faisant valoir que ces mesures limitent la capacité du député d'assumer son rôle de représentation et, plus particulièrement, qu'elles sont contraires aux principes d'immunité parlementaire. Il s'agit d'une autre question litigieuse, mais il y a quelques arguments importants quant à la raison pour laquelle une politique d'éthique et de conduite ne peut être appliquée parallèlement à un système d'immunité parlementaire. Toutefois, il faut prendre en considération la mesure dans laquelle la politique limitera l'immunité des députés au moment de l'élaboration de la politique.

L'immunité parlementaire a pour objet de s'assurer que les députés jouissent de suffisamment de liberté pour assumer entièrement leurs fonctions, c'est-à-dire, demander des comptes au gouvernement, examiner les lois et représenter le public. Certaines fonctions feront en sorte qu'ils sont en confrontation avec diverses institutions de l'État et les députés doivent être en mesure de le faire sans craindre les poursuites, sans être victimisés ou être ciblés par les autorités de quelque autre façon.

Les parlements doivent adopter des systèmes fonctionnels d'immunité parlementaire qui assurent la protection contre des poursuites non justifiées et pour des raisons politiques, mais qui permettent également de s'assurer que les parlementaires rendent compte de l'application de la loi. (traduction libre)

*GOPAC, Déclaration d'Arusha,
23 septembre 2006*

Bien que les dispositions détaillées des plans d'immunité parlementaire diffèrent, elles ont tendance à suivre soit le modèle britannique de « non-reddition de comptes » ou le modèle français « d'inviolabilité ».

Le modèle britannique de non-reddition de comptes protège la liberté d'expression dans l'exercice des fonctions des députés. Cela signifie que les représentants ne peuvent faire l'objet de poursuites pour des opinions exprimées ou des votes pendant les activités parlementaires. Ce droit s'applique souvent aux témoins lors des audiences parlementaires. Dans certains cas, il vise également des activités à l'extérieur du parlement telles que le travail au bureau de circonscription, à condition qu'elles puissent être définies comme des « activités parlementaires ».

Le système français « d'inviolabilité » est une notion d'immunité beaucoup plus vaste selon laquelle les représentants élus ne peuvent faire l'objet d'une poursuite pour toute activité criminelle, à moins qu'il ne soit pris en flagrant délit. La portée de l'inviolabilité a tendance à se présenter sous trois principales formes. Dans les systèmes suivant le style Westminster, il y a une forme très limitée d'inviolabilité où le président doit simplement être informé de l'arrestation du député. Dans certains pays (Liberia, Sierra Leone, Norvège), les députés ne peuvent être appréhendés lorsqu'ils se rendent au parlement ou qu'ils reviennent du parlement. Cependant, dans la plupart des autres pays, les députés ne peuvent faire l'objet d'une poursuite pendant la durée de leur mandat au parlement sans l'approbation de ce dernier.

Le concept d'immunité parlementaire est important et absolument nécessaire pour le fonctionnement adéquat du parlement. Dans les nouveaux parlements, et surtout dans les sociétés ayant vécu des conflits, ce principe peut être particulièrement important. Il y a de nombreux exemples de corps exécutifs cherchant à porter atteinte à des députés des partis de l'opposition ou à les victimiser au moyen d'une mauvaise utilisation des lois ou des procédures parlementaires. Le système d'immunité doit, par conséquent, être suffisamment rigoureux pour résister à cette menace.

Toutefois, la tendance à l'échelle mondiale est de délaissier le vaste principe « d'inviolabilité » et d'opter pour le concept plus limité de « non-reddition de comptes ». En effet, on craint dans plusieurs pays qu'en protégeant les députés contre les poursuites, le système d'immunité soit utilisé comme moyen permettant de cacher la corruption et l'abus de pouvoir.

Le principe directeur du système d'immunité parlementaire devrait être que le droit à l'immunité fait partie intégrale du poste et non pas de la personne. L'objectif est de protéger l'intégrité de la charge publique et de l'institution, mais l'immunité parlementaire ne devrait pas être un moyen de protéger les personnes qui participent à des activités criminelles évidentes.

Questions clés

- Comment la politique d'éthique et de conduite s'harmonisera-t-elle avec les dispositions relatives à l'immunité parlementaire?
- Comment le parlement s'assurera-t-il que l'immunité parlementaire ne sert pas à contourner des dispositions dans la politique d'éthique et de conduite?

SECTION 4

MÉCANISMES DE RÉGLEMENTATION ET D'APPLICATION

Les principes et les règles fourniront des directives aux représentants élus, mais la politique d'éthique et de conduite doit également renfermer des mécanismes d'application et des sanctions afin de dissuader les transgresseurs éventuels.

La présente section examine trois différents modèles d'application et de réglementation, notamment la réglementation interne du parlement, la réglementation externe d'un organisme judiciaire et la mise en place d'un commissaire indépendant qui relève d'un comité parlementaire.

La deuxième moitié de cette section examine les sanctions possibles que les parlements souhaiteront peut-être appliquer pour l'adoption d'un comportement éthique et d'une bonne conduite.

Trois modèles de réglementation du comportement éthique

Il n'est pas étonnant que l'augmentation du nombre de politiques d'éthique et de conduite au sein de nombreux parlements au cours des deux dernières décennies ait également donné lieu à l'adoption de nouveaux mécanismes de surveillance et d'application de la réglementation. En général, il existe trois principaux modèles. Le premier est une réglementation entièrement externe, comme celle utilisée à Taïwan. Le deuxième modèle consiste à compter uniquement sur la réglementation au sein de l'assemblée législative, comme cela se fait aux États-Unis. Le troisième modèle est de combiner la mise en place d'un commissaire externe chargé des enquêtes à un comité parlementaire en vue d'appliquer des sanctions. Ce système est adopté au Royaume-Uni et en Irlande.

Le premier modèle comporte la création d'un organisme judiciaire ou quasi judiciaire chargé de surveiller et de mettre en application la réglementation à l'égard des députés. Pour de nombreux parlements, la difficulté avec ce modèle est de faire en sorte que toutes les infractions au règlement fassent l'objet de poursuites criminelles et, par conséquent, cela peut aller à l'encontre des dispositions des règles ayant trait à l'immunité parlementaire. Par ailleurs, étant donné qu'il s'agit d'une politique appliquée à l'externe, il est peu logique que les parlementaires soient chargés des dispositions des principes ou des règles. Si la politique vise à ce que les dispositions soient acceptées généralement, il peut être plus judicieux de trouver une façon plus directe de l'intégrer à la culture parlementaire.

Le deuxième modèle s'appuie sur l'autoréglementation du parlement. Ce système nécessite la mise en place d'un comité spécial sur l'éthique qui doit signaler les députés qui ont, paraît-il, enfreint les règles, mener des enquêtes à cet égard et imposer des sanctions. Toutefois, le modèle a fait l'objet de nombreuses critiques puisque les législateurs deviennent alors des enquêteurs, des juges et des jurys au lieu de constituer un organisme qui ratifie un jugement prononcé par un juge impartial. Par ailleurs, si l'objectif est d'assurer ou de rétablir la confiance du public envers les politiciens, il est peu probable qu'un modèle comptant sur l'autoréglementation des politiciens soit crédible aux yeux du public.

Le troisième modèle combine les éléments des deux premiers. Ce modèle comporte la désignation d'un responsable indépendant de la réglementation nommé par le parlement et relevant de celui-ci. Le responsable est chargé d'examiner les cas et d'informer les députés au sujet de l'application des règles, mais un comité spécial décide de l'imposition des peines au sein du parlement. Ce modèle est appliqué au Royaume-Uni depuis le milieu des années 1990, mais il a été critiqué parce qu'il accorde trop de pouvoir aux députés et qu'il est trop similaire à l'autoréglementation. En raison des préoccupations soulevées en 2009 à l'égard des normes parlementaires britanniques, le gouvernement a proposé une nouvelle forme de réglementation entièrement indépendante.

Un facteur commun à tous les modèles est la détermination dont les cas sont signalés aux fins d'enquêtes. En Afrique du Sud, par exemple, le comité de l'éthique peut lancer ses propres enquêtes à l'égard des députés. Dans d'autres systèmes comme le Royaume-Uni, jusqu'en 2009, le commissaire chargé des normes pouvait examiner uniquement les plaintes déposées contre des députés précis, mais ces plaintes pouvaient être soumises par d'autres députés ou des membres du grand public.

Toutefois, tel qu'il a été mentionné précédemment, l'établissement de politiques d'éthique et de conduite a estompé la responsabilité dans des aspects du comportement des parlementaires qui vont au-delà des considérations purement éthiques. Ainsi, la constitution de la Sierra Leone habilite le président de séance à soumettre les

cas où un député a diffamé une personne et le comité des privilèges détermine les sanctions disciplinaires à prendre. Dans d'autres parlements, le comité de l'éthique est chargé de déterminer les sanctions à imposer pour les manquements plus graves au protocole parlementaire.

Il est important de souligner que la distinction entre les règles éthiques traditionnellement comprises et les questions plus générales de conduite parlementaire commencent à s'estomper. Cela vient en partie du fait que les règles éthiques ont cherché à établir des normes générales en matière de comportement acceptable pour tous les aspects de la vie publique, ce qui a eu des répercussions évidentes pour les parlements nouvellement établis cherchant à établir des normes de comportement des parlementaires.

Échelle d'adaptation des sanctions

Les règles ayant trait au comportement au sein du parlement sont tellement diversifiées et propres à l'institution en particulier qu'il est difficile de tirer autre chose que les points les plus généraux dans un guide de cette teneur. Toutefois, un aperçu général renforce la perception que les sanctions pour les manquements aux règles éthiques et un mauvais comportement dans le cadre des procédures parlementaires se chevauchent et se recourent. La présente section examine brièvement quatre catégories de règles ayant trait aux délibérations parlementaires et, par la suite, à trois principaux types de sanctions².

² Cette section s'inspire grandement de Van der Hulst, p. 112-119.

i. Catégories de règles

La première série de règles porte sur l'interdiction de recourir à la force pendant les délibérations et l'interdiction implicite ou explicite de porter des armes. La deuxième série de règles interdit les menaces, l'intimidation, la provocation et les insultes. Toutefois, la définition du « langage non parlementaire » varie d'une institution à une autre. Habituellement, la définition s'appuie sur la décision du président de séance de déterminer les limites. La troisième série peut être classée comme étant des règles qui empêchent l'obstruction illégale des délibérations. Autrement dit, il s'agit des situations où les parlementaires refusent d'obéir aux règles de procédure et, par conséquent, empêchent la poursuite des travaux. Il peut s'agir notamment d'un député qui prend la parole sans la permission du président, qui ignore un rappel à l'ordre ou qui refuse de reconnaître l'autorité du président de quelque façon. La dernière série de règles vise à préserver la dignité du parlement. Ces règles ont souvent trait au langage, mais s'appliquent aussi couramment à la tenue vestimentaire, plus particulièrement aux règles suivant une tradition parlementaire britannique. La constitution de la Sierra Leone stipule que les députés doivent maintenir la dignité et l'image du parlement en tout temps.

ii. Trois catégories de sanctions

Les règles susmentionnées sont habituellement appliquées par le président de séance, principalement parce qu'elles ont trait directement aux délibérations de la Chambre. Toutefois, dans le cas de délits plus graves ou de délits ayant trait à un comportement contraire à l'éthique, la tendance est de soumettre la question à un comité chargé de l'éthique (s'il en existe un) qui détermine alors la nature de la sanction.

Cependant, les sanctions mises à la disposition du président de séance ou du comité chargé de l'éthique sont réparties généralement en trois catégories. La première, relevant de la tradition parlementaire française, est le rappel à l'ordre, qui est suivi de mesures disciplinaires de plus en plus sévères. La première infraction entraîne simplement un rappel à l'ordre. La deuxième étape est d'inscrire le rappel à l'ordre dans le registre parlementaire et la troisième étape est de retirer au député le droit de parole s'il refuse de suivre le règlement du président. Il y a, par la suite, une « réprobation » ou une « réprimande » consignée dans le registre et pouvant être accompagnée d'une expulsion temporaire de la Chambre. Cette mesure est prise pour les cas les plus graves où il y a des menaces ou un recours à la violence ou un acte de provocation à l'égard du chef d'État. Au sénat américain, cette mesure peut être accompagnée de retenues du salaire pendant la période où le sénateur est expulsé.

La deuxième catégorie a trait à la tradition britannique de « désigner » les députés par leur nom et il s'agit de la sanction la plus sévère que le président peut imposer. Habituellement, cette mesure est appliquée uniquement après que le député fautif ait été averti à plusieurs reprises et ait été invité à quitter la Chambre. Une fois que le député a été désigné par son nom, la Chambre est invitée à voter une motion en vertu de laquelle il sera suspendu et cette suspension durera pendant cinq jours de séance la première fois.

La troisième catégorie a trait à des sanctions complémentaires qui sont liées aux mesures précédentes. Il peut s'agir d'une amende ou d'une perte de salaire, de présentation d'excuses au parlement ou

d'une perte d'ancienneté, par exemple, à titre de président d'un comité, et des privilèges connexes.

Tel qu'il a été mentionné, les sanctions et les mécanismes d'application à l'égard des manquements à l'éthique sont habituellement classés dans les mêmes catégories. Mais, étant donné que, par définition, ces manquements ont tendance à se classer parmi les infractions les plus graves, ils entraînent habituellement une suspension, une expulsion et des amendes pour inconduite ou la retenue du salaire pendant une certaine période. Par exemple, les manquements au code de conduite en Irlande entraînent une suspension, des amendes ou une censure publique. En France, il n'existe qu'une seule option : l'interdiction de se présenter comme candidat à une prochaine élection pendant un an. Et en Allemagne, où toutes les plaintes sont réglées par le président de séance, celui-ci informe les électeurs des violations et leur laisse le choix de déterminer le sort du député. Dans tous les cas, le facteur de dissuasion le plus important devrait être que, grâce à une transparence accrue, le verdict final est la décision imposée par les électeurs lors d'une élection.

Sommaire – Trouver les mécanismes adéquats et les sanctions appropriées

Le choix des mécanismes de réglementation adéquats et des peines appropriées ne peut se faire que dans le contexte du système politique et des infractions commises. Quels que soient le mécanisme et la sanction choisis, les deux éléments du système doivent assurer le soutien des parlementaires et du public. Afin de protéger l'intégrité de l'institution, le système doit être jugé indépendant, légitime et approprié.

Questions clés

- Le parlement souhaite-t-il mettre en place un mécanisme de réglementation externe régi par les tribunaux, un mécanisme de réglementation interne dirigé par le président ou un comité parlementaire ou un commissaire externe qui relève d'un comité parlementaire?
- Si la politique a recours à un commissaire externe, qui fera cette nomination, quelle sera la durée de son mandat et de qui relèvera-t-il au parlement?
- Le parlement doit-il établir un autre comité chargé d'assurer l'application des règles ou cette tâche sera-t-elle confiée à un comité existant?
- Quel genre de sanctions sera imposé aux personnes qui enfreignent les règles? Comment ces sanctions seront-elles déterminées? Qui sera chargé de les mettre en œuvre?
- Qui aura le droit d'ouvrir une enquête à l'égard d'un député? Les membres du grand public pourront-ils soumettre une plainte? Le comité ou le commissaire seront-ils en mesure de décider eux-mêmes du moment d'ouvrir une enquête?
- Quelles mesures de protection seront mises en place pour s'assurer que la politique d'éthique et de conduite ne sert pas simplement à poursuivre une querelle politique ou personnelle contre certains députés?
- Les députés auront-ils droit d'en appeler de la décision s'ils croient qu'ils ont été traités de manière injuste? L'appel sera-t-il entendu par un commissaire, un comité parlementaire ou lors d'une séance du comité plénier?

SECTION 5

DÉVELOPPER UNE CULTURE À L'ÉGARD DE LA POLITIQUE D'ÉTHIQUE – INSTRUCTION ET FORMATION

L'objectif de la politique d'éthique et de conduite doit être la prévention ainsi que l'imposition de sanctions. Une politique est efficace lorsque les députés comprennent et observent les règles.

La politique d'éthique et de conduite doit déterminer la voie à suivre pour les députés, mais elle doit aussi fournir des directives pour qu'elle soit facile à respecter.

Le mécanisme de réglementation et d'application doit également prévoir la formation et l'instruction des députés et offrir des conseils et des directives sur la manière d'interpréter et de mettre en œuvre les règles.

La présente section examine les options permettant de développer une culture à l'égard de la politique d'éthique.

L'établissement et la mise en œuvre d'une politique d'éthique et de conduite font partie intégrante de l'instauration d'une culture où des normes claires sont premièrement comprises et, deuxièmement, jugées légitimes par ceux et celles qui doivent les respecter.

Une culture dominante comportant des normes élevées en matière d'éthique permettra davantage de dissuader des transgresseurs potentiels que toute série de règles détaillées – l'opinion de collègues députés peut souvent être le facteur de dissuasion le plus puissant à l'égard de certains comportements.

C'est pourquoi, il est important que les députés participent à chaque étape de l'élaboration d'une politique d'éthique et de conduite. Cela ne veut pas dire que leur point de vue doit dominer tous les aspects, mais le processus d'élaboration d'une politique doit veiller à ce que les députés jugent que les dispositions sont équitables et réalistes et à ce qu'ils contribuent donc au succès de la politique.

De plus, les principaux intervenants parlementaires doivent appuyer activement la politique d'éthique et de conduite afin que les règles et les principes soient acceptés et compris. À cet égard, le président de séance joue un rôle important pour donner le ton au sein de l'institution. Toute nouvelle politique d'éthique et de conduite devra être conforme aux principes généraux régissant les délibérations du parlement et le président sera un intervenant important pour l'élaboration de la politique.

Pour ce qui est de la consultation et de la formation des députés, le rôle des partis politiques sera également crucial. C'est au sein des partis politiques que les députés acquièrent la majorité des compétences essentielles à leur rôle et sont mis au courant des normes régissant l'exécution de leurs fonctions. L'établissement d'une politique devrait nécessiter dès le départ la participation d'intervenants importants au sein des partis politiques afin d'obtenir leur soutien à l'égard du processus et de s'assurer également qu'ils jouent un rôle pour instruire les députés des attentes à leur égard.

L'expérience de la Chambre du Peuple (Lok Saba) en Inde est intéressante à cet égard. Dans sa décision d'établir une politique d'éthique et de conduite pour les députés, le comité de l'éthique a également recommandé que des efforts concertés soient déployés pour ancrer les valeurs fondamentales de l'éthique chez les législateurs. La culture axée sur l'éthique doit évoluer et le sens de la discipline et de la responsabilité doit en résulter. À cette fin, le comité a recommandé que le parlement organise un colloque portant sur *l'analyse du fonctionnement actuel du parlement, soit une introspection*, auquel participeraient les leaders et les leaders adjoints des partis, les secrétaires et les whips, ainsi que le président et les membres du comité de l'éthique et le secrétaire général. Ce colloque devait être suivi d'une série de quatre ou cinq colloques pour tous les députés du Lok Saba.

Les parlements doivent prendre en considération diverses possibilités et divers outils de sensibilisation. L'intégration d'une politique d'éthique et de conduite à des ressources fréquemment utilisées comme les publications et les sites Web existants constitue une option. La diffusion de guides qui expliquent les répercussions des principes et des règles en version papier ou électronique peut également être utile.

Mais les politiciens auront également besoin d'une formation précise lorsque la nouvelle politique sera adoptée et au début de chaque nouveau mandat parlementaire. Un cours de formation portant sur les dispositions de la politique devrait faire partie

de tout programme d'initiation pour tous les nouveaux députés. Il est fort probable que le fait d'inculquer les valeurs fondamentales et de faire comprendre les règles lors de l'élection d'un parlement façonnera la culture dominante.

Le dernier élément permettant de s'assurer que la politique est bien comprise sera d'établir un cadre permanent et officiel d'orientation et de conseil pour les députés. Étant donné que les règles seront vraisemblablement complexes et, dans certains cas, qu'elles se prêteront à des interprétations, les députés auront besoin d'obtenir des conseils d'experts. Ce rôle est habituellement assumé par un comité - comme c'est le cas en Afrique du Sud où le comité chargé des intérêts des députés interprète le code de conduite et offre des conseils aux députés au sujet de son contenu - ou par un commissaire parlementaire pour les normes qui agit à titre de surveillant de l'application du code et de principal expert-conseil pour les députés qui se questionnent sur un aspect des règles.

Sommaire – Influencer le comportement des parlementaires

La politique d'éthique et de conduite ne changera pas en soi le comportement des parlementaires. Ce comportement doit découler de la dynamique interne de l'institution et refléter cette dynamique. L'élaboration d'une nouvelle politique sera une étape de ce processus. Le fait d'établir simplement une politique d'éthique et de conduite peut servir de catalyseur pour instaurer certaines normes de conduite.

En bout de ligne, il est impossible d'établir une nouvelle politique pouvant gérer le comportement des députés dans toutes les circonstances. La plupart du temps, les députés devront faire preuve de jugement pour déterminer le comportement adéquat à adopter. Un élément essentiel de tout nouveau cadre est donc la façon dont l'institution informe ses députés afin qu'ils comprennent et acceptent la politique.

Questions clés

- Quelles dispositions seront adoptées pour s'assurer que les députés comprennent la politique d'éthique et de conduite?
- Dans quelle mesure les principaux intervenants au sein de l'institution participeront-ils à l'élaboration de la politique d'éthique et de conduite?
- Dans quelle mesure les partis politiques établiront-ils le contenu de la politique et serviront-ils à inculquer ses valeurs fondamentales? Peut-on recourir aux partis pour assurer la formation des députés?
- La formation au sujet de la nouvelle politique fera-t-elle partie d'un programme d'initiation pour tous les députés?
- Où les députés pourront-ils obtenir des conseils impartiaux et faisant autorité au sujet des règles et du règlement?

Aucune série de règles ne peut obliger efficacement ceux et celles qui ne sont pas disposés à observer l'esprit des règles ni aucune règle juridique ne peut prévoir toutes les éventualités possibles qui peuvent survenir ou être imaginées par l'ingéniosité humaine.

Le présent code de conduite a été formulé de manière aussi simple et directe que possible. Son succès dépend de l'intégrité et du bon jugement de ceux et celles auxquels il s'applique.

Par conséquent, lorsqu'un doute subsiste quant à la portée, à l'application ou au sens de tout aspect du présent code, la bonne foi du député visé doit être le principe directeur. (traduction libre)

Code de conduite, Assemblée nationale de l'Afrique du Sud

SECTION 6

CONCLUSION

Il n'existe pas de plan directeur pour une politique d'éthique et de conduite universelle qui conviendra à chaque parlement et il n'existe pas non plus de bonne façon d'élaborer une nouvelle politique. Une politique d'éthique et de conduite constitue, en bout de ligne, un document politique.

Le succès de la politique ne repose pas uniquement sur son contenu, mais sur la manière dont elle est comprise, observée et appliquée. Par conséquent, le processus d'élaboration de la politique est aussi important que son contenu.

Il s'agit d'un processus hautement politique où il faut s'assurer que les députés jugent le document final légitime. Même s'ils ne sont pas d'accord avec toutes les dispositions, ils doivent respecter son autorité.

Le présent *Guide* vise à offrir un aperçu des étapes à suivre pour élaborer une politique d'éthique et de conduite. Pour définir le problème que la nouvelle politique vise à régler grâce à l'établissement de principes, de règles détaillées et d'un régime efficace d'application, il faut faire face à plusieurs objections. Le contexte politique actuel, les valeurs culturelles au sein de l'institution et les attitudes des principaux parlementaires façonneront ce processus.

Cependant, il est important de souligner les quatre principes fondamentaux qui devraient soutenir la politique.

- Premièrement, l'efficacité d'un parlement est déterminée par les attitudes, les perspectives et le comportement de ses députés ainsi que par ses pouvoirs constitutionnels. Ainsi, la nouvelle politique

doit être axée sur le changement des comportements ainsi que sur le changement des règles.

- Deuxièmement, une nouvelle politique visant à influencer le comportement doit découler du contexte parlementaire particulier dans lequel elle sera efficace. Les députés doivent avoir un certain niveau de contrôle des règles s'ils doivent les juger légitimes et faisant autorité.
- Troisièmement, le processus d'élaboration de la nouvelle politique est aussi important que le contenu qui en résulte. L'établissement d'une série de règles détaillées ne doit pas être le seul objectif visé. Pour que les règles soient efficaces, le processus doit également mobiliser les députés pour l'instauration d'une série de valeurs fondamentales de l'institution.
- Quatrièmement, la mise en place d'une politique d'éthique et de conduite ne réglera pas, en soi, tous les problèmes auxquels l'institution est confrontée. Les principes, les règles et les règlements devraient être perçus comme une partie seulement des nombreux efforts qu'il faudra déployer pour améliorer le fonctionnement de l'institution.

Finalement, le présent *Guide* ne peut offrir que des suggestions quant à la manière dont ils peuvent être réalisés. Leur application revient aux politiciens eux-mêmes.

SOURCES

- Brien, A., (1999), *A Code of Conduct for Parliamentarians?* (Code de conduite pour les parlementaires?), 2^e document de recherche, bibliothèque du parlement, parlement d'Australie
- Carney, G., (1997) *Working Paper: Conflict of Interest: Legislators, Ministers and Public Officials*, (Document de travail : Conflit d'intérêts : Législateurs, ministres et fonctionnaires), Transparence International
- Davies, M., *Ethics in Government and the Issue of Conflicts of Interest Fostering Transparency and Preventing Corruption in Jamaica*, (Éthique au gouvernement et question de conflits d'intérêts – Favoriser la transparence et prévenir la corruption en Jamaïque), citation dans PIMS/IDASA, (2004), *Government Ethics in Post- Apartheid South Africa* (Éthique au gouvernement en Afrique du Sud après l'apartheid)
- Gay, O. et Leopold, P., (2004), *Conduct Unbecoming: The Regulation of Parliamentary Behaviour*, (Comportement contraire à l'éthique : réglementation du comportement des parlementaires), London: Politico's
- Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption, Déclaration d'Arusha, 23 septembre 2006
- UIP/PNUD, (2006), *Immunité parlementaire : document de travail*, Initiative du PNUD sur les parlements, la prévention des crises et le relèvement
- Mancuso, M. (1995) *The Ethical World of British MPs*, (Le monde éthique des députés britanniques), Québec : Presse universitaire McGill Queen
- NDI, (1999), *Legislative Ethics: A Comparative Analysis*, (Éthique dans les lois : Une analyse comparative), 4^e document d'une série de documents de recherche à caractère législatif
- Pelizzo, R. (2006), *A Code of Conduct for Indonesia: Problems and Perspectives*, (Code de conduite en Indonésie : Problèmes et perspectives), série de documents de travail en sciences sociales et humaines, 11^e document
- Stapenhurst, R. et Pelizzo, R. (2004), *Legislative Ethics and Codes of Conduct*, (Éthique législative et code de conduite), Institut de la Banque mondiale
- Toornstra, D. (2001), *Rules on Parliamentary Immunity in the European Union Parliament and the Member States of the EU*, (Règles d'immunité parlementaire au parlement de l'Union européenne et dans les États membres de l'UE), Bruxelles : CERDP
- Toornstra, D., (2001) *Parliamentary Codes of Conduct in Europe: An Overview*, (Aperçu des codes de conduite parlementaire en Europe), Bruxelles : CERDP
- Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (2004), *Convention des Nations Unies contre la corruption* disponible à l'adresse suivante : http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50027_F.pdf
- Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (2004), *Guide législatif pour appuyer la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies contre la corruption* disponible à l'adresse suivante : http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/LegislativeGuide/UNCAC_Legislative_Guide_F.pdf
- USAID, (2006), *Parliamentary Immunity Brief: A summary of case studies of Armenia, Ukraine and Guatemala* (Mémoire sur l'immunité parlementaire : Résumé des études de cas en Arménie, en Ukraine et au Guatemala)
- Van Der Hulst, M., (2000), *The Parliamentary Mandate*, (Le mandat des parlementaires) Genève : UIP
- Wigley, S., (2003) *Parliamentary Immunity: Protecting Democracy or Protecting Corruption?* (Immunité parlementaire : protéger la démocratie ou la corruption), *Journal of Political Philosophy* 11, n° 1, p. 23-41

