



**Rapport de la délégation parlementaire canadienne
concernant sa participation à l'atelier sur les codes de
conduites parlementaires**

**Section canadienne de l'Association
parlementaire du Commonwealth (APC)**

**Melbourne, Australie
du 8 au 10 avril 2015**

Rapport

La sénatrice Andreychuk, vice-présidente de la Section canadienne de l'Association parlementaire du Commonwealth, a assisté à un atelier conjoint APC/Université Monash sur les balises pour les codes de conduite parlementaires, organisé par la section de Victoria de l'APC, à Melbourne, en Australie, du 8 au 10 avril 2015.

La liste des autres participants est présentée à l'annexe A au présent rapport.

Renseignements généraux sur l'atelier

L'APC est résolue à aider les parlementaires et le personnel parlementaire à définir des balises de bonne gouvernance et à mettre en œuvre les bonnes valeurs du Commonwealth, y compris le renforcement de la confiance du public à l'égard des parlements et de leurs membres, aspect fondamental de la bonne gouvernance dans une société ouverte.

En 2004, l'Association parlementaire du Commonwealth (APC) a publié les « *Recommendations for Transparent Governance* », puis, en 2006, les « *Recommended Benchmarks for Democratic Legislatures* ». Depuis la formulation de ces recommandations, beaucoup d'autres parlements ont adopté leurs propres séries de balises, en s'inspirant grandement de celles de l'APC.

Pour évaluer et explorer les possibilités de peaufiner les balises de l'APC afin de tenir compte de l'évolution depuis 2006, l'APC a mis sur pied, en 2013, un groupe d'étude, en partenariat avec le National Democratic Institute (NDI), réunissant des parlementaires et des représentants de la communauté de la Commonwealth Parliamentary Monitoring Organisation. En complément aux balises nouvellement définies qui ont été convenues, le groupe d'étude a inclus de l'information sur des balises visant la conduite démocratique et parlementaire. Le groupe a recommandé que le Secrétariat de l'APC travaille en collaboration avec ses membres et partenaires afin d'élaborer un corpus de travaux sur la conduite parlementaire démocratique.

Au cours de la 60^e Conférence parlementaire du Commonwealth, on a tenu un atelier intitulé « *Parliamentarians and public trust: do codes of conduct help?* » L'une des recommandations découlant de l'atelier a été de rédiger un ensemble de balises pour guider les parlements dans l'élaboration de codes de conduite. À cette même conférence, une série d'entrevues a été réalisée au nom de l'Association parlementaire du Commonwealth par l'honorable Ken Coghill, professeur agrégé de l'Université Monash et M. Abel Kinyondo de l'Université de Dar Es Salaam, au sujet des codes de conduite parlementaires pour les députés de l'ensemble du Commonwealth. Les entrevues et les recherches sur les codes

de conduite parlementaires ont contribué à l'établissement d'une série de propositions relatives à des balises pour les codes de conduite des députés.

Objectifs de l'atelier d'avril :

- Définir les bonnes pratiques dans les codes de conduite et en déterminer la mise en œuvre dans les parlements du Commonwealth.
- Envisager des recommandations provisoires pour l'établissement d'un ensemble de balises acceptées aux fins des codes de conduite.
- Examiner des méthodes pour accroître la responsabilisation, la transparence et la confiance du public à l'aide de balises pour les codes de conduite.
- Discuter d'activités possibles sur les compétences en matière d'éthique, que l'APC pourrait offrir à ses membres.

Résultats de l'atelier

On espère que l'atelier donnera aux participants une meilleure compréhension des enjeux liés à l'importance d'un code de conduite parlementaire efficace et que ceux-ci s'entendront sur une série de balises pour ces codes. Ce document sera communiqué à toutes les sections de l'APC.

La sénatrice Andreychuk a profité de l'occasion pour informer les participants à la conférence des cadres législatifs et réglementaires canadiens régissant les conflits d'intérêts et le comportement des parlementaires. Elle a plus particulièrement décrit son expérience à la présidence du Comité sénatorial permanent sur l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs, qui a récemment été le fer de lance de l'adoption de changements substantiels au Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs.

La conférence a donné lieu à l'adoption du document « *Recommended Benchmarks for Codes of Conduct Applying to Members of Parliament* », joint au présent rapport, à l'annexe B.

Respectueusement soumis,

M. Joe Preston, député
Président

Section canadienne de l'Association parlementaire du Commonwealth

Participants à l'atelier

Afrique

Kenya : L'hon. James Murgor, député

Asie :

Bangladesh : M. Md. Abu Sayeed Al Mahmood Swapon, député

Australie :

Nouvelle-Galles du Sud : L'hon. Jenny Gardiner, MCL

Australie-Occidentale : L'hon Barry House, MCL

Îles britanniques et Méditerranée

Royaume-Uni : Lord John Sewel

Inde :

Union indienne : Shri K. Ram Mohan, député

Pacifique :

Samoa : L'hon. Lee Hang Papaliitele Nickel, député

Sud-Est asiatique :

Perak, Malaisie : Dato' Devamany S. Krishnasamy, MAL

Représentants de l'Assemblée législative de Victoria

L'hon. Telmo Labguiller, MAL, Président

M^{me} Christine Fyffe, MAL

M^{me} Gayle Tierney, MCL

Greffiers :

M. Shri Devendra Verma – greffier de l'Assemblée législative du Chhattisgarh

M. Samuel Josephat Njoroge – directeur adjoint, Services législatifs et de la procédure du Parlement du Kenya

M. Ray Purdey – greffier de l'Assemblée législative, Victoria, Australie

M. Tom Duncan – greffier de l'Assemblée législative pour le Territoire de la capitale de l'Australie

M. David Elder – greffier de la Chambre des représentants, Parlement fédéral de l'Australie

Personnes-ressources :

M. Abel Kinyondo, Université de Dar es Salaam

M. Scott Hubli, National Democratic Institute

M. David Skaggs, coprésident du conseil de l'Office of Congressional Ethics et membre du Public Interest Declassification Board des États-Unis

Équipe de l'Université Monash

L'hon. Ken Coghill, professeur agrégé, codirecteur, Parliamentary Studies Unit; directeur, Monash Governance Research Unit

M^{me} Cristina Neesham, maître de conférences, Université Swinburne

Secrétariat de l'APC

M^{me} Lucy Pickles, directrice adjointe des programmes



**Balises recommandées pour les
codes de conduite
s'appliquant aux parlementaires**

**Publié par l'Association parlementaire
du Commonwealth**

www.cpaHQ.org

UTILISATION DES BALISES

La complexité grandissante des questions avec lesquelles le parlement et ses membres doivent composer ajoute aux pressions qui s'exercent sur le rôle des parlementaires^a. Les normes de conduite et de comportement éthique attendues des parlementaires augmentent. Les codes de conduite fournissent des lignes directrices et des orientations précieuses aux parlementaires quant aux contributions qu'ils apportent dans l'exercice de leurs fonctions. Les présentes balises aident les parlements à concevoir et à réviser leurs codes de conduite^{b1}.

L'APC est résolue à aider les parlementaires et leur personnel à établir les balises de la bonne gouvernance et à mettre en œuvre les valeurs positives du Commonwealth, notamment le renforcement de la confiance populaire envers le parlement et ses membres; un aspect fondamental de la bonne gouvernance et d'une société ouverte.

Les *Balises recommandées pour les codes de conduite s'appliquant aux parlementaires* sont destinées à être utilisées par les différentes assemblées du parlement ou d'autres législatures lorsqu'elles revoient et renforcent leurs dispositions régissant la conduite des parlementaires ou élaborent de nouveaux codes de conduite.

Les balises recommandées sont présentées par de brèves, mais importantes, sections qui expliquent le contexte applicable aux codes de conduite, tel qu'il est résumé dans :

- Objets et Rôles du Parlement
- Charge Publique du Parlementaire
- Objet et Rôle du Code de Conduite Parlementaire

Suivent les PRINCIPES sur lesquels les balises sont fondées. Ils s'inspirent des principes communément acceptés dans la communauté internationale. C'est une lecture essentielle pour comprendre les balises.

Les balises sont de nature générale. Il est donc possible de les adapter à n'importe quel parlement, dans les petits États et leurs assemblées et dans les plus grands, et dans les pays les moins développés ou les pays les mieux nantis.

L'APC encourage les assemblées législatives à utiliser les balises comme un ensemble de dispositions liées les unes aux autres et destinées, collectivement, à améliorer l'intégrité et le rendement de chaque assemblée. Nous invitons les assemblées législatives à prendre la contribution sous-jacente à l'intégrité de chaque balise recommandée et à l'adapter à leur régime parlementaire de façon à guider la conduite des parlementaires et à tirer parti du travail du parlement.

D'autres mesures pour compléter votre code de conduite sont décrites dans la section DISPOSITIONS COMPLÉMENTAIRES.

La liste des ouvrages de référence et les notes de fin de document fournissent de plus amples renseignements.

Les balises sont le fruit d'un partenariat entre l'APC et l'Université Monash et d'un atelier subséquent tenu par le parlement de Victoria à Melbourne, en Australie, en avril 2015, réunissant des parlementaires et des greffiers de toutes les régions de l'APC et d'autres spécialistes en la matière.

OBJETS ET FONCTIONS DES PARLEMENTS

Le parlement est la plus haute autorité législative d'une nation, d'une province, d'un État ou d'un territoire. Ses principales fonctions sont légiférer (examiner, débattre et approuver de nouvelles lois ou des modifications législatives); établir le budget (approuver la perception de taxes et d'autres recettes et autoriser les dépenses du gouvernement); représenter les citoyens; et exécuter des examens (vérifier le travail du gouvernement)².

CHARGE PUBLIQUE DU PARLEMENTAIRE

Un parlementaire est un fonctionnaire public et, à ce titre, il doit agir dans l'intérêt supérieur de la nation, de la province, de l'État ou du territoire en question.

En tant que fonctionnaire public, il entretient une relation fiduciaire avec les citoyens pour le compte desquels il agit et il se voit confier la responsabilité de protéger et de défendre les intérêts communs des citoyens. Autrement dit, il doit faire passer l'intérêt public avant tout autre³.

Les parlementaires ont des obligations complémentaires envers leur parlement :

- leur conduite devrait rejaillir favorablement sur la réputation de l'institution du parlement;
- ils devraient protéger, renforcer et défendre le parlement.

Les partis politiques existent pour servir l'intérêt supérieur de la nation, de la province, de l'État ou du territoire dans son ensemble, selon l'appréciation des parlementaires qui les représentent. Une fois encore, ces parlementaires doivent faire passer l'intérêt public avant tout autre.

OBJET ET RÔLE DU CODE DE CONDUITE PARLEMENTAIRE

1.1. Un code de conduite constitue un élément important du système d'intégrité⁴.

1.2. Les codes régissant la conduite des parlementaires favorisent une conduite éthique, réduisent les risques qui menacent l'intégrité du parlement en tant qu'institution politique de première importance et, de ce fait, lui permettent d'accomplir ses fonctions efficacement, augmentent sa légitimité et renforcent la confiance du public envers le parlement.

- 1.3. Un code de conduite s'appliquant aux parlementaires s'applique à tous les titulaires de charge publique qui sont membres d'une assemblée législative, y compris au Président d'assemblée, au premier ministre ou au ministre en chef et aux ministres.
- 1.4. Un code de conduite comprend des dispositions de nature souhaitable (ce que les parlementaires devraient faire) et normative (ce que les parlementaires doivent faire ou ne pas faire) et devrait être considéré comme la norme de conduite minimale⁵.
- 1.5. L'objet des codes de conduite est différent de celui des règlements qui constituent principalement les règles de procédure.
- 1.6. Un code devrait être rédigé dans un style simple, clair et précis.

PRINCIPES

- 2.1. Les parlementaires occupent une charge publique et exercent un mandat public⁶.
- 2.2. Les parlementaires doivent se comporter selon les principes ci-dessous :
 - **Désintéressement** Les parlementaires ne devraient agir que dans l'intérêt public.
 - **Intégrité** Les parlementaires doivent éviter de se placer dans des situations où ils seraient redevables à des gens ou des organisations qui pourraient essayer, de façon inappropriée, de les influencer dans l'exercice de leurs fonctions. Ils ne devraient pas agir ou prendre des décisions de façon à obtenir un avantage financier ou d'autres avantages matériels pour eux-mêmes, leur famille ou leurs amis. Ils doivent déclarer et résoudre tout intérêt et toute relation.
 - **Objectivité** Les parlementaires doivent agir et prendre des décisions impartiales, justes et fondées sur le mérite, en se basant sur la meilleure preuve et en évitant toute forme de discrimination ou parti pris.
 - **Responsabilité** Les parlementaires sont responsables de leurs décisions et actions devant la population et doivent se soumettre à l'examen nécessaire pour garantir cet aspect.
 - **Transparence** Les parlementaires devraient agir et prendre des décisions de manière ouverte et transparente. Ils ne devraient pas s'abstenir de divulguer de l'information à la population à moins qu'il y ait des raisons claires et légitimes d'agir ainsi.
 - **Honnêteté** Les parlementaires devraient être dignes de confiance.
 - **Leadership** Les parlementaires devraient afficher ces principes dans leur propre comportement. Ils devraient les promouvoir activement et les appuyer énergiquement et être prêts à s'opposer à tout comportement inapproprié là où il se produit.^{7, 8}

2.3. Les parlementaires doivent :

- agir selon leur âme et conscience;
- respecter la dignité intrinsèque de tous;
- agir de manière à mériter la confiance et le respect de la population;
- refléter les idéaux du gouvernement démocratique, respecter la lettre et l'esprit de la Constitution, et maintenir la séparation des pouvoirs et la primauté du droit;
- rendre des comptes de la conduite dont ils sont responsables;
- exercer les privilèges et remplir les fonctions de leur charge publique avec diligence, civisme, dignité, soin et honneur⁹.

2.4. Les parlementaires ont la responsabilité individuelle de collaborer au bon fonctionnement de l'institution.

2.5. L'immunité (ou privilège) parlementaire protège le droit des parlementaires de s'exprimer au parlement sans crainte de poursuite ou de procès pour diffamation.

2.6. Les parlementaires doivent respecter les rôles, l'indépendance, les droits et les responsabilités du personnel parlementaire.

2.7. Dans une démocratie parlementaire, chaque parlementaire a la responsabilité de veiller à ce que le gouvernement rende des comptes au parlement.

BALISES POUR LES CODES DE CONDUITE S'APPLIQUANT AUX PARLEMENTAIRES

3.1 Divulgence et publication des intérêts. Le code doit indiquer que tous les parlementaires doivent divulguer tous les intérêts susceptibles de créer une apparence de conflit entre un intérêt et les devoirs et responsabilités énoncés dans les PRINCIPES. Il doit établir des dispositions auxquelles tous les parlementaires sont assujettis, dont l'effet est le suivant.

3.1.1 Le parlementaire doit divulguer au parlement tous les intérêts pertinents qui pourraient donner à une personne raisonnable l'impression d'un conflit entre ses fonctions et responsabilités et ses intérêts personnels et, ainsi, influencer sur sa conduite (p. ex. biens fonciers et matériels, participations, cadeaux¹⁰, voyages à l'étranger, récompenses symboliques [p. ex. diplômes honorifiques], sources de revenus, emplois rémunérés, postes d'administrateur, passifs, accueil et affiliations). Ceux-ci peuvent être assujettis à des seuils précis. Cela s'applique aux articles reçus et pourrait s'appliquer aussi aux articles donnés. Ces intérêts doivent être immédiatement divulgués après l'élection et mis à jour de façon continue dans un délai raisonnable fixé par le parlement au-delà d'un seuil établi^c.

3.1.2 Un parlementaire ne doit pas voter sur une motion portant sur une question dans un dossier, sauf de politique publique (p. ex. une politique officielle ne ciblant pas un particulier de façon individuelle et immédiate) à l'égard

duquel il a un intérêt pécuniaire direct au-delà d'un seuil (si un seuil est établi)¹¹.

- 3.1.3 Un parlementaire ne doit pas utiliser pour son bénéficiaire personnel des renseignements confidentiels (autrement dit, non publics) dont il a eu connaissance par sa qualité de fonctionnaire.
- 3.1.4 Un mécanisme efficace devrait permettre de vérifier toute divulgation et de signaler immédiatement à l'assemblée tout écart dans un rapport public.
- 3.1.5 Le parlement doit publier les intérêts divulgués ainsi que les finalités et les montants des dépenses de fonds publics faites par chaque parlementaire dès que possible et de la façon la plus accessible possible (p. ex. sur le site Internet du parlement)^d.
- 3.1.6 Ces dispositions s'appliquent aussi aux intérêts détenus par le conjoint ou la conjointe du parlementaire ou ses parents proches.

3.2 Utilisation de biens publics Un code devrait renfermer des dispositions prévoyant qu'un parlementaire peut se servir de fonds, de biens ou d'installations publics dans l'intérêt public uniquement et dans les limites de la loi (les fins partisans sont exclues).

3.3 Gratifications

- 3.3.1 Un parlementaire ne doit accepter aucune forme de gratification qui pourrait donner lieu à un conflit d'intérêts ou influencer sur sa conduite.
- 3.3.2 Un parlementaire ne doit pas se livrer à des activités rémunérées de lobbying, de prestation d'avis sur des questions parlementaires ou de représentation.
- 3.3.3 Un parlementaire ne doit pas utiliser sa position pour chercher ou obtenir un emploi futur, un travail de lobbying ou de consultation rémunéré ou d'autres formes de rémunération ou d'avantages une fois qu'il cesse d'être un parlementaire.
- 3.3.4 Un parlementaire doit représenter les intérêts des électeurs de façon équitable et non en fonction de ses affiliations personnelles ou politiques, ou de gratifications.

3.4 Étiquette

Les parlementaires doivent se traiter les uns les autres et traiter le parlement, le personnel du parlement et les membres du grand public avec respect, dignité et courtoisie.

3.5 Conduite

Un député ne doit pas assaillir, harceler ou intimider une autre personne.

3.6 Assiduité

Un parlementaire doit assister à chaque séance de l'assemblée, en accord avec la pratique de celle-ci, sauf avec excuse raisonnable ou, en cas d'absences prolongées, s'il a été excusé selon la pratique de l'assemblée.

CONSEILLER EN ÉTHIQUE

Dans le cadre de la mise en œuvre efficace d'un code de conduite, les parlementaires doivent pouvoir recevoir des conseils pour les aider à régler des problèmes d'ordre éthique. Un code de conduite peut prévoir la nomination d'un conseiller en éthique selon le modèle ci-dessous.

- 4.1 Le conseiller doit être indépendant de l'influence de quiconque en donnant des avis. (L'assemblée devrait désigner le titre de la fonction¹².)
- 4.2 Le conseiller doit être sélectionné à l'issue d'un processus non partisan ou au moyen d'une autre méthode permettant de lui assurer un appui multipartite.
- 4.3 Le conseiller doit posséder les connaissances, l'expérience, les qualités personnelles et la position sociale convenant à sa charge; des compétences en éthique professionnelle ou un diplôme en droit sont souhaitables.
- 4.4 Le code doit protéger le conseiller contre la destitution, sauf pour inconduite avérée ou autres motifs raisonnables.
- 4.5 Les parlementaires doivent s'efforcer de discuter régulièrement de problèmes d'ordre éthique avec le conseiller en éthique.
- 4.6 Si les parlementaires ne peuvent pas discuter d'un problème d'ordre éthique avec un conseiller en éthique ou si, après l'avoir fait, un doute persiste, ils doivent agir avec prudence et se garder de poser des gestes compromettants.
- 4.7 On peut demander conseil sur des conflits d'intérêts et toute question découlant des codes de conduite et de questions d'éthique et d'intégrité.
- 4.8 Le conseiller doit fonder son avis sur les faits tels que relatés par le parlementaire et sur tout autre fait pertinent qui vient à sa connaissance.
- 4.9 Le conseiller ne doit pas dévoiler le fait qu'il a été consulté ni quelque information fournie par le parlementaire ni conseil qui lui a été donné.
- 4.10 Les conseils demandés et reçus sont confidentiels, et ils ne sont pas accessibles grâce à l'accès à l'information. Toutefois, la personne qui demande conseil par écrit peut rendre publics sa démarche et le résultat de celle-ci.
- 4.11 Le conseiller ne doit pas faire enquête sur des plaintes.

MISE EN APPLICATION

Dans le cadre de la mise en application efficace d'un code, un système indépendant d'enquête sur les violations alléguées devrait être mis sur pied; suit un modèle suggéré.

- 5.1 **Plaintes et enquêtes.** Un code doit renfermer des dispositions prévoyant ce qui suit.
 - 5.1.1 Une plainte alléguant un manquement au code de la part d'un

parlementaire doit être soumise à un titulaire de charge publique désigné qui doit sur-le-champ la renvoyer à un enquêteur aux fins d'une enquête sur les faits.

- 5.1.2 L'assemblée doit nommer au moins un enquêteur dès que possible après l'adoption du code.
- 5.1.3 L'enquêteur doit être indépendant du parlement, des parlementaires, du gouvernement ou de tout parti ou groupe politique, et il est nommé pour un mandat d'une durée déterminée.
- 5.1.4 L'enquêteur doit être sélectionné à l'issue d'un processus non partisan ou au moyen d'une autre méthode permettant de lui assurer un appui multipartite.
- 5.1.5 L'enquêteur doit posséder les connaissances, l'expérience, les qualités personnelles et la position sociale convenant à sa charge; des compétences en éthique professionnelle ou un diplôme en droit sont souhaitables.
- 5.1.6 Le code doit protéger l'enquêteur contre la destitution, sauf pour conduite avérée ou autres motifs raisonnables.
- 5.1.7 L'enquêteur peut déterminer qu'une plainte est frivole ou vexatoire et refuser de mener une enquête.
- 5.1.8 Le parlementaire et le plaignant doivent traiter une plainte comme si elle était en cours d'instance.
- 5.1.9 Les parlementaires doivent collaborer avec l'enquêteur et lui prêter leur concours dans le cadre de l'enquête sur toute plainte déposée en vertu du code.
- 5.1.10 Si l'enquêteur découvre des preuves d'infraction au droit criminel, il doit sur-le-champ confier le dossier à la police ou à l'organisme anticorruption, selon le cas.
- 5.1.11 À l'issue de l'enquête, l'enquêteur doit présenter un rapport au Président (ou au Vice-président si l'enquête concerne le Président). Ce dernier doit déterminer s'il y a eu violation et, le cas échéant, renvoyer le rapport devant l'assemblée, qui prendra d'autres mesures en accord avec ses règles.
- 5.1.12 Si une plainte est devenue publique et n'a pas été retenue, ce résultat doit être rendu public.

5.2 Appel ou contrôle. Le code doit renfermer une disposition prévoyant qu'un parlementaire contre lequel une plainte a été retenue jouit de droits d'appel ou de révision.

5.3 Sanctions et pénalités

- 5.3.1 Le code doit faire état de sanctions et pénalités progressives pour les manquements en fonction de la gravité des effets des manquements sur le fonctionnement, la réputation et la légitimité du parlement^e.
- 5.3.2 Le code doit préciser qu'un parlementaire condamné pour infraction

au droit criminel peut également faire l'objet d'une sanction ou d'une pénalité s'il est déterminé qu'il a enfreint le code.

RÉDACTION ET MISE À JOUR DU CODE

L'assemblée doit veiller à ce que son code de conduite demeure pertinent, qu'il fasse périodiquement l'objet d'examen et de révisions, qu'il soit à jour et connu des parlementaires.

- 6.1.1 Le code doit être établi par l'assemblée législative du parlement dont les membres sont assujettis à ses décisions (c.-à-d. par chaque assemblée dans un parlement bicaméral) et demeurer en vigueur jusqu'à ce qu'il soit révisé.
- 6.1.2 Le code doit être établi par une décision de l'assemblée compétente du parlement.
- 6.1.3 Le code doit être périodiquement revu et révisé. Un mécanisme doit être établi à cette fin et rendre compte au parlement de son fonctionnement immédiatement après chaque élection générale et en réponse aux demandes du Président et en d'autres temps selon ses désirs.

FAVORISER UNE CULTURE DE LA CONDUITE ÉTHIQUE

Chaque Chambre devrait favoriser une culture de conduite éthique témoignant d'une solide compréhension du rôle parlementaire, de l'intérêt public et de l'institution du parlement. Les éléments suivants devraient faciliter cette culture.

- 7.1.1 Formation initiale et continue pour aider les parlementaires à renforcer leurs compétences en matière de délibération éthique.
- 7.1.2 Orientation qui comprend des activités de mentorat et de partage d'expérience avec de nouveaux parlementaires et des parlementaires expérimentés.
- 7.1.3 Conduite exemplaire des personnes qui exercent des rôles de leadership.
- 7.1.4 Mesures de détection et de dissuasion de manquements même mineurs pouvant engendrer des manquements graves.
- 7.1.5 Encouragement des parlementaires à consulter le conseiller en éthique avant d'intervenir dans un dossier qui soulève des questions d'ordre éthique.
- 7.1.6 Reconnaissance et acceptation par les parlementaires des dispositions d'un code de conduite lorsqu'ils prêtent serment ou font une assermentation solennelle.
- 7.1.7 Publication du code et sa diffusion aux parlementaires et au grand public.

- 7.1.8 Mesure faisant en sorte que les parlementaires nouvellement élus reçoivent une orientation sur le code de conduite et se livrent à une autoévaluation de leurs compétences en matière d'éthique.
- 7.1.9 Favoriser les discussions avec le conseiller en éthique, lesquelles doivent être traitées comme courantes et normales, avec des contacts informels fréquents entre le conseiller en éthique et les parlementaires.
- 7.1.10 Obliger tous les parlementaires à participer régulièrement à des activités pour renforcer leurs compétences en matière d'éthique. Ces activités peuvent se dérouler en ligne, si les ressources le permettent.
- 7.1.11 Obliger les parlementaires à fournir régulièrement la preuve qu'ils ont lu et compris les dispositions du code.
- 7.1.12 Prendre des mesures pour adapter le code à l'évolution des attentes de la société à l'égard de l'éthique.

^e Voir des exemples de sanctions dans le tableau

Tableau : Types de sanctions

<i>Sanction</i>	<i>Sanctions administrées par</i>	<i>Pays</i>
Avertissement	Chambre des représentants	Grenade
	Comité en matière d'éthique de la Knesset	Israël
Remarque	Comité en matière d'éthique de la Knesset	Israël
Réprimande officielle/Réprimande	Lok Sabha (Maison du peuple)	Inde
	Chambre des représentants	Grenade
	Chambre des communes	Royaume-Uni
	Chambre des représentants	États-Unis d'Amérique
Reproche	Comité en matière d'éthique de la Knesset	Israël
Reproche sévère	Comité en matière d'éthique de la Knesset	Israël
Censure	Chambre des représentants	États-Unis d'Amérique
Admonestation officielle/Admonestation/Admonestation pour demander de se conformer aux normes de conduite/Admonestation pour demander d'éviter de se présenter à la Chambre pendant une certaine période de temps	Lok Sabha (Maison du peuple)	Inde
	Chambre des communes	Royaume-Uni
	Conseil délibérant sur l'éthique politique	Japon
Admonestation demandant de démissionner de la présidence d'un comité	Conseil délibérant sur l'éthique politique	Japon
Amende	Chambre des représentants	États-Unis d'Amérique
Perte de l'ancienneté	Chambre des représentants	États-Unis d'Amérique
Déchéance du salaire du parlementaire pendant une période précise	Chambre des communes	Royaume-Uni
Suspension du titre de parlementaire pendant une période précise (qui comporte également la perte de salaire pendant cette période)	Chambre des communes	Royaume-Uni
Suspension de la charge/suspension	Chambre des représentants	Grenade
	Comité en matière d'éthique de la Knesset	Israël
Déchéance comme parlementaire au motif de défection	Président de la Chambre	Inde
Ordre de se retirer	Chambre des	Grenade

	représentants	
Perte de mandat (expulsion)	S.O.	Fidji
	Haute cour	Grenade
	Lok Sabha (Maison du peuple)	Inde
	Knesset	Israël
	Chambre des communes	Royaume-Uni
Inhabilité à occuper une charge publique	S.O.	Philippines
Incarcération	Chambre des communes	Royaume-Uni
Emprisonnement	Lok Sabha (Maison du peuple)	Inde
	S.O.	Philippines
<i>Adapté de : Bruce, 1996; Mawer, 2206.</i>		

ANNEXE : DISPOSITIONS COMPLÉMENTAIRES

Le code de conduite est complété par d'autres structures et pratiques au sein de l'organisation du parlement, du gouvernement et du droit, lesquelles sont essentielles à son efficacité. Elles varient grandement selon l'échelle et le développement historique de chaque régime de gouvernement. Le parlement devrait aspirer à établir des normes, des institutions et des mécanismes complémentaires qui, collectivement, lui permettent ainsi qu'à l'appareil d'État dans son ensemble de fonctionner le plus efficacement possible. Suivent des caractéristiques suggérées.

1. Système d'intégrité

1.1. Le système d'intégrité est le système global qui comprend les codes, les normes (p. ex. de conduite éthique), les institutions (p. ex. commission anticorruption) et les mécanismes (p. ex. pouvoirs d'enquête spéciaux) destinés à lutter contre la corruption et à renforcer l'intégrité. Les liens entre les organes d'intégrité sont importants. Supprimez le reste. L'étendue, la solidité et le degré des interrelations (notamment les aspects systémiques et non systémiques), les chevauchements, les conflits et les appuis mutuels influent sur le fonctionnement même d'un système d'intégrité. La taille et les ressources d'une nation, d'une province, d'un État ou d'un territoire influenceront sur la structure institutionnelle et les mécanismes de son système d'intégrité. En conséquence, il est utile d'examiner les structures essentielles et les fonctions devant être établies.

1.1.1. Ces structures peuvent comprendre :

- une institution d'audit suprême (IAS) (p. ex. contrôleur principal des finances, contrôleur général ou vérificateur général), établie par une loi du parlement, en tant que mandataire indépendant du parlement;
- un ombudsman, également mandataire indépendant du parlement, établi par une loi du parlement;
- un comité parlementaire des comptes publics, présidé par un parlementaire ne faisant pas partie du gouvernement, doté de pouvoirs et de ressources pour exécuter un examen critique des politiques et des dépenses du gouvernement;
- l'immunité (ou privilège) parlementaire protégeant le droit des parlementaires de s'exprimer au parlement sans crainte de poursuite ou de procès pour diffamation;
- une institution non partisane, établie par une loi du parlement, autorisée et habilitée à réglementer la réception de dons ou d'autres fonds et les dépenses par des candidats et des partis politiques.

1.1.2. Ces fonctions peuvent comprendre :

- la capacité d'enquête indépendante et approfondie sur des allégations de comportement contraire à l'éthique ou de corruption;

- une loi sur la divulgation dans l'intérêt public (« dénonciateur »), prévoyant son application aux parlementaires, aux mandataires et au personnel du parlement.

2. Dons et dépenses dans le cadre d'une campagne électorale

- 2.1. Les parlementaires doivent divulguer à l'autorité compétente tous les dons reçus ou faits à l'égard des coûts d'une campagne politique ou d'autres dépenses politiques ainsi que toutes les dépenses de campagne ou autres coûts politiques, notamment les fonds du parti politique dont le parlementaire a la responsabilité; ceux-ci doivent être divulgués immédiatement après une élection et régulièrement mis à jour dans un délai raisonnable fixé par le parlement.

3. Code de conduite ministériel

- 3.1. Un code de conduite ministériel pour les membres de l'exécutif doit s'appliquer en plus du code de conduite s'appliquant aux parlementaires; ce dernier s'applique à tous les membres de ce parlement, notamment le ou les présidents d'assemblée et les membres de l'exécutif.
- 3.2. Un code de conduite ministériel doit être émis par le chef du gouvernement, c'est-à-dire le premier ministre ou le ministre en chef de la nation, de la province, de l'État ou du territoire.
- 3.3. Le chef du gouvernement doit traiter les manquements au code de conduite ministériel.
- 3.4. Les dispositions d'un tel code dépassent la portée des présentes balises.

4. Code de conduite des mandataires du parlement

- 4.1. Un code de conduite s'appliquant aux mandataires et au personnel du parlement peut être adopté pour compléter le code de conduite s'appliquant aux parlementaires.
- 4.2. Les dispositions d'un tel code dépassent la portée des présentes balises.

5. Emploi post-parlementaire d'ex-parlementaires

- 5.1. La réglementation de l'emploi, de la rémunération et d'autres avantages post-parlementaires reçus par d'ex-parlementaires doit être établie par une loi du parlement, puisque des codes non législatifs ne peuvent lier des non-parlementaires.

6. Lobbyistes et registre des lobbyistes

- 6.1. La réglementation du lobbyisme, notamment l'enregistrement des lobbyistes, doit être établie par une loi du parlement, puisque les codes non législatifs ne peuvent lier les non-membres.

7. Rôle de la société civile

- 7.1. Les parlementaires, les mandataires et le personnel du parlement devraient activement faciliter la surveillance par des organisations de la société civile de la conformité au code de conduite, et l'établissement de rapports à cet égard.

8. Partis politiques

8.1. Les partis politiques ont un rôle à jouer pour favoriser une culture de conduite éthique.

9. Prix

9.1. Un prix peut être attribué pour reconnaître une conduite exemplaire.

Références

Brennan, G. (2013). *Presentation of Accountability Round Table Integrity Awards*. <http://www.accountabilityrt.org/integrity-awards/sir-gerard-brennan-presentation-of-accountability-round-table-integrity-awards-dec-2013/>

Bruce, W. (1996). « Codes of Ethics and Codes of Conduct: Perceived Contribution to the Practice of Ethics » dans *Local Government. Public Integrity Annual*, 17, 23-30.

Committee on Standards in Public Life. (1995). *Guidance. The 7 principles of public life* <https://www.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life>; <https://www.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life/the-7-principles-of-public-life--2>

Finn, P. (2012). « Public Trusts and Fiduciary Relations » dans K. Coghill, C. Sampford et T. Smith (éd.), *Fiduciary Duty and the Atmospheric Trust* (p. 31-42). Farnham (R.-U.), Burlington (Vermont, États-Unis) : Ashgate.

House of Representatives (Australie). (2012). *House of Representatives Practice*, 6^e édition. House of Representatives Standing Committee of Privileges and Members' Interests (Australie). (2011).

Draft Code of Conduct for Members of Parliament Discussion Paper.

Kania, R. R. E. (2004). « Ethical Acceptability of Gratuities: Still Saying Yes after All These Years » dans *Criminal Justice Ethics*, 23, 54-63.

Kirwan Institute. (2013). *Understanding Implicit Bias*. <http://kirwaninstitute.osu.edu/research/understanding-implicit-bias/>

Malmendier, U., & Schmidt, K. (2012). *You Owe Me*. Document de discussion n° 392. Collection de documents de discussion de SFB/TR 15. Gouvernance et efficacité des systèmes économiques. <http://epub.ub.uni-muenchen.de/14279/1/392.pdf>; <http://www.nber.org/papers/w18543>

Mawer, S. P. (2006). « Case study of the House of Commons: How Can Parliamentary Codes and Registers of Members' Interests Help? » dans R. Stapenhurst, N. Johnston et R. Pelizzo (éd.), *The Role of Parliaments in Curbing Corruption* (p. 207-213). Washington : Banque mondiale.

Parlement du R.-U. (non daté). *Parliament and government*. <http://www.parliament.uk/about/how/role/parliament-government/>

Pelizzo, R. et Stapenhurst, R. (2006). « Legislative Ethics and Codes of Conduct » dans R. Stapenhurst, N. Johnston et R. Pelizzo (éd.), *The Role of Parliaments in Curbing Corruption* (p. 197-205). Washington : Banque mondiale.

Sampford, C. (2014). *Integrity Systems: Some History*. Communication présentée au congrès intitulé Assessing National Integrity Systems in the G20 and Beyond (atelier animé avec Transparency International), salle de réception The Ship Inn, Brisbane Convention and Exhibition Centre, Brisbane.

St James Ethics Centre. (2015). *The Politicians' Pledge*.
<http://www.smh.com.au/cqstatic/141b7u/thepledge.pdf>

Smith, T. (23 juillet 2014). *Integrity in politics? Public office as a public trust? Is there hope?* Communication, table ronde sur la responsabilisation.

Notes de fin de document

¹ Des dispositions semblables aux dispositions d'un code de conduite peuvent être incluses dans une loi du parlement; un code sur les conflits d'intérêts; un code de conduite officielle; un code de déontologie; des règles de procédure; des règlements de l'assemblée législative.

Souvent on établit une distinction entre les codes de conduite et les codes de déontologie ou d'éthique professionnelle de la façon suivante :

« Les codes de **déontologie** sont habituellement le produit d'associations professionnelles.

Ils servent de déclaration d'assurance de la qualité envers la société et établissent un ensemble de normes régissant la bonne conduite des membres de la profession qui publie le code. Les codes de déontologie qui régissent les fonctionnaires incitent les employés à partager les valeurs professionnelles qui décrivent les actions appropriées associées à la bonne conduite au service du bien public ». [TRADUCTION] (Bruce 1996, p. 23).

Les codes de **conduite** sont très différents. Ils « sont plus concrets et pratiques parce qu'ils constituent des décrets-lois ou des normes de comportement définies par la loi et exécutoires, assortis de sanctions en cas de violation. Ils renferment une liste de comportements requis dans un ensemble donné de circonstances et orientent ceux dont la conduite est régie par eux. Les codes de conduite renferment des interdits minimalistes face à des actes incontestablement subversifs ou criminels. Ils sont conçus pour protéger les fonctionnaires, les clients et (ou) le grand public ». (Bruce 1996, p. 24) (Pelizzo et Stapenhurst, 2006, p. 199) [TRADUCTION].

² Adapté de (Parlement du R.-U., non daté)

³ La responsabilité des parlementaires d'agir dans l'intérêt commun de tous les gens qui sont représentés au parlement reflète leur devoir fiduciaire. Le juge Finn explique les relations fiduciaires qui exigent que lorsqu'une personne se voit conférer le pouvoir d'agir dans l'intérêt d'autrui, elle doit le faire et se garder d'agir dans son propre intérêt (Finn, 2012). Sir Gerard Brennan, juge en chef australien à la retraite, a déclaré : « Il est un principe juridique établi de longue date qu'un parlementaire a "une relation fiduciaire avec la population qui le lie" et lui impose d'exercer un devoir public et d'avoir la confiance du public ». [TRADUCTION], 2013. Sir Gerard Brennan a expliqué que « [l]es obligations imposées aux parlementaires et aux fonctionnaires du gouvernement sont nombreuses et variées et que la loi prend acte des réalités de la vie politique, mais affirme et, dans l'interprétation des lois, présume que l'intérêt public constitue le critère prédominant de l'exercice de tous les pouvoirs publics... Dès lors qu'une action politique doit être prise, sa moralité et, qui plus est, sa légalité, reposent sur la question voulant que l'intérêt public soit celui qui doit être servi en premier... Le pouvoir, qu'il s'agisse du pouvoir législatif ou exécutif, est confié par la population aux parlementaires pour qu'ils l'exercent dans l'intérêt du public et non avant tout dans l'intérêt des parlementaires ou des partis auxquels ils appartiennent ». [TRADUCTION], 2013.

⁴ Les systèmes d'intégrité sont une forme de gestion du risque qui procure une assurance contre la corruption. Ils comprennent les normes (p. ex. de conduite éthique), les institutions (p. ex. commission anticorruption) et les mécanismes (p. ex. pouvoirs d'enquête spéciaux) destinés à lutter contre la corruption et à renforcer l'intégrité. L'étendue, la solidité et le degré des interrelations (notamment les aspects systémiques et non systémiques), les chevauchements, les conflits et les appuis mutuels influent sur le fonctionnement même d'un système d'intégrité (Sampford, 2014).

⁵ L'Australian House of Representatives Committee (Comité de la Chambre des représentants de l'Australie) a signalé que les codes de conduite qu'il a examinés semblent appartenir aux deux catégories... – normative ou souhaitable. L'une des méthodes consiste à établir un code de nature plus directive ou normative comportant des règles très détaillées et formant une déclaration plutôt longue. Un code normatif vise à fournir un exposé complet de la conduite requise des parlementaires dans toutes les situations concevables. L'autre approche consiste en un ensemble de principes de nature plus souhaitable à partir duquel chaque parlementaire doit déterminer sa propre conduite. Un code de nature souhaitable vise à fournir un cadre de référence pour prendre des décisions qui font appel à des valeurs en concurrence (House of Representatives Standing Committee of Privileges and

Members' Interests (Australie) 2011, p. 29). Très peu de codes, voire aucun, sont uniquement de nature souhaitable ou normative. Un code comportant des dispositions de nature souhaitable et normative est plus susceptible d'être efficace selon les recherches qui ont mené à la proposition des présentes balises.

⁶ En tant que titulaire d'une charge publique, le parlementaire doit éviter :

- de faire preuve d'inconduite officielle qui comporte un manquement aux pouvoirs et aux fonctions qui lui sont confiés pour le bien public, de sorte que le parlementaire a abusé de ceux-ci ou de sa position;
 - de manquer volontairement à ses devoirs;
 - de s'engager volontairement dans une ligne de conduite dans laquelle le parlementaire n'a aucun droit légal de s'engager;
 - de pratiquer l'oppression et l'extorsion;
 - de défendre des positions incompatibles;
 - de conclure des ententes qui entrent en conflit avec ses fonctions officielles;
 - d'offrir ou d'accepter des pots-de-vin;
 - de détourner des fonds ou des biens publics.
- (adapté de Smith, 2014)

⁷ Ces principes sont adaptés de *The Seven Principles of Public Life* (les « Principes de Nolan ») pour les titulaires de charge publique (Committee on Standards in Public Life, 1995).

⁸ Voir aussi les principes généraux régissant la conduite des membres des autorités compétentes en Angleterre et des autorités policières au pays de Galles, comme suit :

Le désintéressement

i. Les parlementaires ne devraient servir que l'intérêt public et ne devraient jamais conférer de manière inappropriée un avantage ou un désavantage à quiconque.

Honnêteté et intégrité

ii. Les parlementaires ne devraient jamais se placer dans des situations où leur honnêteté et leur intégrité pourraient être mises en cause, ne devraient pas se comporter de façon inappropriée et devraient en tout temps éviter l'apparence d'un tel comportement.

Objectivité

iii. Les parlementaires devraient prendre des décisions fondées sur le mérite, y compris quand ils font des nominations, octroient des contrats, ou recommandent l'attribution de récompenses ou d'avantages à des personnes.

Responsabilité

iv. Les parlementaires devraient rendre des comptes au public relativement à leurs actions et à la façon dont ils s'acquittent de leurs responsabilités, et devraient collaborer pleinement et honnêtement à tout examen portant sur leur charge particulière.

Transparence

v. Les parlementaires devraient se montrer les plus transparents possible au sujet de leurs actions et de celles qui relèvent de leur autorité, et devraient être prêts à les justifier.

Jugement personnel

vi. Les parlementaires peuvent tenir compte du point de vue des autres, y compris de leurs groupes politiques, mais devraient tirer leurs propres conclusions sur les questions qui leur sont soumises et agir conformément à ces conclusions.

Respect des autres

vii. Les parlementaires devraient promouvoir l'égalité en n'exerçant pas de discrimination illégale envers quiconque et en traitant les gens avec respect, sans égard à leur race, leur âge, leur religion, leur sexe, leur orientation sexuelle ou leurs incapacités. Ils devraient respecter l'impartialité et l'intégrité des titulaires d'une charge créée par une loi et de leurs autres employés.

Devoir de faire observer la loi

viii. Les parlementaires devraient faire respecter la loi et, en tout temps, agir en fonction de la confiance que la population est en droit de placer en eux.

Intendance

ix. Les parlementaires devraient faire tout leur possible pour s'assurer que les autorités utilisent leurs ressources avec prudence et conformément à la loi.

Leadership

x. Les parlementaires devraient promouvoir et appuyer ces principes en faisant preuve de leadership et en prêchant par l'exemple et devraient agir de façon à assurer ou à préserver la confiance du public.

Statutory Instrument 2001 No. 1401. *The Relevant Authorities (General Principles) Order 2001* (Royaume-Uni). Consulté le 18 mars 2015 sur Internet :
http://www.tisonline.net/ContentUploads/CaseUploads/RelAuthOrder_6102009154823.doc.

⁹ Cette section est adaptée du *Politicians' Pledge* (St James Ethics Centre, 2015).

¹⁰ Il ne s'agit pas ici de suggérer d'interdire totalement d'accepter ou de donner des cadeaux, mais de reconnaître que l'acte même d'offrir ou de recevoir un cadeau établit une prédisposition favorable envers l'autre personne, peu importe la valeur du cadeau (Malmendier et Schmidt, 2012). Les interdictions totales visant l'acceptation de cadeaux risquent de faire trébucher même les parlementaires les plus soucieux de l'éthique. Une fois qu'on dit d'une personne qu'elle a manqué à l'éthique du fait d'avoir accepté ou offert un cadeau, peu importe qu'il s'agisse d'un comportement social courant, raisonnable ou sans conséquence, les critiques ont des munitions pour ternir la réputation de cette personne et d'autres parlementaires (Kania, 2004). La divulgation réduit considérablement le risque d'apparence de pratiques répréhensibles.

¹¹ Adapté de *House of Representatives Practice* (Chambre des représentants de l'Australie, 2012).

¹² Exemples de titres : commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique; conseiller en matière d'éthique parlementaire; commissaire à l'intégrité (parlementaire); commissaire parlementaire aux normes.

Dépenses de voyage

ASSOCIATION	Section canadienne de l'Association parlementaire du Commonwealth (APC)
ACTIVITÉ	Atelier sur les codes de conduites parlementaires
DESTINATION	Melbourne, Australie
DATES	du 8 au 10 avril 2015
DÉLÉGATION	
SÉNAT	L'hon. Raynell Andreychuk, sénatrice
CHAMBRE DES COMMUNES	
PERSONNEL	
TRANSPORT	2 393,17 \$
HÉBERGEMENT	0,00 \$
HOSPITALITÉ	0,00 \$
INDEMNITÉS JOURNALIÈRES	299,56 \$
CADEAUX OFFICIELS	0,00 \$
DIVERS / FRAIS D'INSCRIPTION	51,03 \$
TOTAL	2 743,76 \$