



FAITS SAILLANTS



Recension des pratiques en matière
d'éthique et de déontologie
parlementaires dans l'espace
francophone

Avril 2024

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos	1
Remerciements	2
Acronymes	2
Introduction	3
PARTIE 1 — LES PRINCIPES ET LES NORMES	4
Définitions.....	4
1.1 L'éthique	4
1.2 La déontologie.....	5
1.3 Les conflits d'intérêts	6
Le cadre normatif.....	7
1.4 Les normes existantes	7
1.5 L'élaboration d'un mécanisme d'encadrement en éthique et en déontologie.....	9
1.6 Des mécanismes de révision (épisodique ou continue).....	11
1.7 Un mécanisme de réglementation et d'application.....	13
Le cadre institutionnel	14
1.8 Le positionnement de l'organe de déontologie.....	14
1.9 L'indépendance de l'organe	15
1.10 La durée du mandat	18
1.11 Les missions de l'organe.....	19
1.12 Les pouvoirs d'enquête et les sanctions.....	23
PARTIE 2 — LES CONFLITS D'INTÉRÊTS	24
Approches en matière de conflits d'intérêts.....	24
Situations dans lesquelles peut survenir un conflit d'intérêts.....	27
Encadrement et résolution des situations de conflits d'intérêts.....	34

PARTIE 3 — LA PRÉVENTION	38
Formation et sensibilisation.....	38
Accompagnement.....	39
Déclaration des intérêts (divulgence publique et restreinte, déclaration du patrimoine).....	39
Outils.....	40
3.1 Pour renforcer les dispositions déontologiques	40
3.2 Pour renforcer la confiance des citoyens	41
PARTIE 4 — L'ÉMERGENCE DE NOUVELLES QUESTIONS.....	42
Les médias sociaux.....	42
Le harcèlement	43
Conclusion.....	45
Bibliographie.....	46
ANNEXE — LEXIQUE.....	48

AVANT-PROPOS

Le Réseau francophone d'éthique et de déontologie parlementaires (le Réseau ou RFEDP) a pour objectifs de faire connaître les normes en matière d'éthique et de déontologie dans les Parlements de langue française ainsi que d'accompagner et de soutenir les Parlements souhaitant se doter de telles normes.

En vue d'atteindre ces objectifs, les membres du RFEDP, au cours de leur assemblée générale de 2020, ont décidé de rédiger un document faisant état des pratiques en matière de déontologie parlementaire qu'ils ont mises en place¹. Dans le cadre de cet exercice, en 2021, 10 des 16² membres réguliers du RFEDP ont répondu à un questionnaire visant à recueillir de l'information sur le cadre institutionnel et normatif régissant l'éthique ainsi que la déontologie dans leur institution.

Le présent document, ancré dans la pratique, est l'aboutissement de ce travail. On y fait une revue des cadres institutionnels et normatifs régissant l'éthique ainsi que la déontologie des institutions membres du RFEDP.

L'analyse des différents cadres de déontologie parlementaire des membres du RFEDP nous a permis de constater que trois éléments essentiels régissaient la conduite des parlementaires :

- un code de conduite général, qui expose globalement le comportement attendu, d'un point de vue éthique, des parlementaires;
- des règles de déontologie formelles et précises qui présentent en détail les conditions nécessaires au respect de ce code de conduite, y compris les règles à suivre en matière de déclaration patrimoniale et d'intérêts;
- l'existence d'une institution réglemantaire dont les membres veillent à l'application de ces règles et conseillent les parlementaires sur les questions de déontologie ainsi que de conflits d'intérêts.

¹ En date du 1^{er} juillet 2023, les membres réguliers du RFEDP sont l'Assemblée fédérale de Suisse, l'Assemblée nationale de Madagascar, le Bureau du commissaire à l'intégrité du Nouveau-Brunswick, le Comité de déontologie parlementaire du Sénat de France, le Comité de déontologie parlementaire du Sénat du Cambodge, le Commissaire aux conflits d'intérêts du Manitoba, le Commissaire à l'éthique et à la déontologie du Québec, le Commissaire à l'intégrité de l'Ontario, le Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique du Canada, la Commission indépendante contre la corruption de l'Île Maurice, le Conseiller sénatorial en éthique au Sénat du Canada, le Déontologue de l'Assemblée nationale de France, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique de France, le Parlement de Wallonie, le Parlement de la communauté française de la Belgique, et le Sénat de la Côte d'Ivoire. Voir [Membres](#).

² Les 10 membres ayant participé à cette recension sont le Déontologue de l'Assemblée nationale de France, le Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique (Canada), le Commissaire à l'éthique et à la déontologie (Québec), la Commission fédérale de déontologie (Belgique), le Bureau du conseiller sénatorial en éthique au Sénat du Canada, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) (France), la Commission indépendante contre la corruption (ICAC) (Île Maurice), le Comité de déontologie parlementaire du Sénat de France, le Comité de déontologie parlementaire du Sénat du Cambodge et le Parlement de Wallonie.



Nous souhaitons que la présente publication fournisse un aperçu en matière d'éthique et de déontologie parlementaires, et donne le coup d'envoi à l'ouverture d'un dialogue entre nos membres, les organisations internationales, les médias ainsi que la société civile sur le sujet de la réglementation de la conduite et de l'éthique parlementaires. Ce dialogue est essentiel à l'assurance de l'intégrité au sein des démocraties.

REMERCIEMENTS

Ce travail découle d'une initiative collective et n'aurait pu être entrepris sans l'aide précieuse de nos membres. En particulier, nous remercions les responsables des organisations qui ont été en mesure de répondre à la demande de renseignements, ainsi que les membres du Bureau et du groupe de travail de ce projet. Finalement, nous tenons à remercier Françoise Dreyfus, professeure émérite de Science politique à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, et Yves Boisvert, professeur titulaire à l'École nationale d'administration publique, pour leurs commentaires au moment de la révision de ce document.

ACRONYMES

CCIE – Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique

CED – Commissaire à l'éthique et à la déontologie

CDP – Comité de déontologie parlementaire du Sénat

GOPac — Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption

GRECO – Groupe d'États contre la corruption

HATVP – Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

ICAC — Commission indépendante contre la corruption de l'île Maurice

RFEDP – Réseau francophone d'éthique et déontologie parlementaires

OCDE – Organisation de coopération et de développement économiques



PARTIE 1 — LES PRINCIPES ET LES NORMES

DÉFINITIONS

1.1 L'éthique

L'éthique peut être étudiée de plusieurs points de vue, tels que celui de la conduite d'une personne (ma conduite, ma responsabilité) ou de celui d'une organisation au sens large. Il est donc important de s'entendre sur un concept commun du terme « éthique » et des règles de déontologie.

Des membres du RFEDP ont convenu que l'expression « éthique », dans le contexte parlementaire, « [...] est circonscrite à l'exercice de fonctions parlementaires. Il s'agit ainsi, comme l'éthique en droit, en architecture ou en médecine, d'une éthique professionnelle³ ».

Les valeurs propres à l'éthique professionnelle servent ainsi de guide lorsqu'aucune règle n'encadre une situation et sont conçues pour aider une personne à réfléchir aux valeurs qui motivent ses actes et à choisir, sur cette base, le comportement le plus approprié conformément à la position qu'elle occupe dans une société ou un groupe donné. Ces principes ne permettent pas de préciser ce qu'est un comportement convenable ou non plus de prévoir des sanctions en cas de non-respect.

Dans le cas particulier des parlementaires, l'éthique professionnelle leur permet de représenter les intérêts de leurs électeurs ainsi que l'intérêt général, et fait en sorte que tous les citoyens aient voix au chapitre dans le débat des politiques publiques, que leurs intérêts soient représentés de manière équitable, et qu'il n'existe pas d'influence privée indue dans les politiques gouvernementales.

Le code de valeur et de principes éthiques établit donc des principes et des valeurs à respecter. Pour de nombreux membres du RFEDP, ce code est distinct et repose sur des règles, dans lesquelles sont précisés les comportements à adopter dans une circonstance particulière et, dans certains cas, y sont établies des sanctions à appliquer en cas de manquement.

³ Réseau francophone d'éthique et de déontologie parlementaires, [Lexique](#). Comme il est mentionné à la note 31, ces définitions peuvent faire l'objet de débat.



1.2 La déontologie

Nous définissons la déontologie comme suit :

Réfère aux devoirs et aux obligations qui incombent à un individu en vertu de l'exercice d'une charge ou d'une profession ou de la détention d'une fonction, et qui sont associés à une sanction⁴.

Comme les règles de droit, les règles déontologiques s'appliquent de manière identique à tous les membres d'un groupe et dans toutes les situations. Une autorité est chargée de les faire respecter et d'imposer des sanctions en cas de dérogation. Il n'est pas nécessaire, pour se conformer à la déontologie, de réfléchir aux valeurs qui la sous-tendent ni même de partager ces valeurs. Il faut simplement se conformer aux règles. Du point de vue éthique, la personne doit chercher à réduire au minimum les effets négatifs de sa décision et être prête à la justifier, en expliquant ses raisons d'agir, devant toutes les personnes concernées.

Les parlementaires proviennent d'une variété de milieux et occupent diverses professions. Une fois élus, ils doivent adhérer aux mêmes règles quant à la façon de se conduire lorsqu'ils exercent leurs fonctions. Tout comme les avocats, les médecins ou les ingénieurs, qui ont des normes communes à leur profession, des règles claires doivent encadrer les parlementaires quant aux normes de conduite que l'on attend d'eux.

Ces normes claires permettent d'assurer que les élus exercent leurs fonctions dans l'intérêt des citoyens et du bien commun. Elles peuvent également favoriser la confiance de la population dans l'institution parlementaire et y attirer des personnes de haut calibre.

Lorsque l'on parle des règles déontologiques auxquelles les parlementaires sont assujettis, on fait référence aux règles de conduite qui fournissent des indications claires sur la prévention des conflits d'intérêts et sur les questions connexes, telles que l'acceptation des cadeaux ou d'autres avantages, les incompatibilités, les activités extraparlimentaires et la divulgation des intérêts financiers, l'utilisation de renseignements non accessibles au public, l'obligation de divulguer des liens extérieurs et des contacts avec des tiers, la prévention du harcèlement, ainsi que les règles en matière de dénonciation d'actes de non-conformité et de corruption.

La déontologie porte sur le devoir et l'obligation. Les règles sont normatives, et l'accent y est mis sur la conformité.

⁴ Réseau francophone d'éthique et de déontologie parlementaires, [Lexique](#).



1.3 Les conflits d'intérêts

L'élément central du cadre normatif de la plupart des membres du RFEDP est la notion de « conflit d'intérêts ». Ceux-ci définissent les conflits d'intérêts ainsi :

Caractérise toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction, ou à paraître l'influencer. Le conflit d'intérêts peut être réel, apparent ou potentiel⁵.

Parmi les différentes institutions membres du RFEDP, nous observons des initiatives visant l'établissement de règles claires et la promotion d'une meilleure compréhension de leur effet sur la prise de décisions des gouvernements ainsi que des institutions démocratiques. Par exemple, le gouvernement du Canada a conçu un document permettant d'améliorer la compréhension de la signification et de l'importance du conflit d'intérêts apparent, compte tenu de ses répercussions sur l'intégrité du gouvernement ainsi que de la fonction publique⁶.

Il existe un conflit d'intérêts « réel » quand les intérêts personnels d'un fonctionnaire sont de nature à influencer sur l'exercice de ses fonctions officielles. Un conflit d'intérêts « potentiel » consiste en l'existence d'une situation qui pourrait donner lieu plus tard à un conflit d'intérêts réel. Par ailleurs, un conflit d'intérêts « apparent » existe lorsqu'il appert aux yeux du public que les intérêts personnels d'un fonctionnaire pourraient influencer de manière inappropriée sur l'exercice de ses fonctions officielles.

En Belgique, la Commission fédérale de déontologie considère que :

Les conflits d'intérêts peuvent être structurels lorsqu'ils découlent presque automatiquement de l'exercice simultané des fonctions et/ou mandats publics en cause, indépendamment du comportement du mandataire public des rémunérations en cause.

Ils peuvent être conjoncturels lorsqu'ils sont liés occasionnellement à l'actualité, à des circonstances exceptionnelles ou particulières, à la situation personnelle ou aux comportements du titulaire des fonctions ou mandats publics⁷.

Certains membres du RFEDP ne définissent pas ce qu'est un « conflit d'intérêts » et décrivent plutôt les mesures auxquelles les parlementaires doivent se conformer pour les éviter. Toutefois, lorsqu'on définit les conflits d'intérêts que les élus doivent éviter, le cadre normatif fondé sur des règles s'en trouve renforcé et clarifié.

⁵ *Id.*

⁶ Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, [Le conflit d'intérêts apparent](#), juillet 2015.

⁷ Belgique, Commission fédérale de déontologie, [Avis n° 2022/1 du 20 décembre 2022 – Avis d'initiative relatif aux conflits d'intérêts résultant du cumul de mandats et fonctions publics.](#)



LE CADRE NORMATIF

1.4 Les normes existantes

Observons les expressions « code de déontologie », « code d'éthique » et « code de conduite », qu'utilisent les membres du RFEDP. Or, ces trois expressions décrivent des outils différents. Ainsi, un code de conduite décrit de manière aussi précise et sans équivoque que possible le comportement attendu. Il permet également d'établir des procédures rigoureuses pour son application : suivi systématique et sanctions sévères pour ceux qui enfreignent les règles⁸.

Le code de déontologie, quant à lui, porte sur des valeurs générales. Plutôt que de dicter un comportement, il offre un cadre global énonçant ces valeurs⁹.

Finalement, le code d'éthique se distingue des deux autres codes en ce qu'il peut s'avérer un outil autonome qui, dans un régime d'intégrité, ne nécessite pas de règles supplémentaires. Il s'agit d'un texte énonçant les valeurs ainsi que les principes à connotation morale ou civique auxquels adhère une organisation, et qui servent de guide à un particulier ou à un groupe afin de l'aider à juger de la justesse de ses comportements¹⁰.

De façon générale, on observe que les codes adoptés par les membres du RFEDP contiennent les valeurs et les principes éthiques suivants :

- agir dans l'intérêt du public ou au nom des citoyens, et non pas pour des intérêts privés;
- respecter et protéger les institutions démocratiques;
- adopter des valeurs comme la sagesse, l'honnêteté, l'objectivité, l'indépendance et la sincérité;
- exercer ses fonctions avec intégrité, probité, assiduité, transparence, dignité et responsabilité.

Ces valeurs et ces principes éthiques exigent des parlementaires qu'ils agissent au nom du bien commun ou de l'intérêt public, qu'ils le servent et qu'ils respectent les normes de comportement les plus élevées. La présence de valeurs et de principes éthiques aide à maintenir ainsi qu'à renforcer la confiance de la population envers les parlementaires, car leurs actes sont perçus comme étant conformes à certaines normes.

⁸ OCDE, [Forum mondial sur la gouvernance publique](#), 27 avril 2009, p. 35.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Office québécois de la langue française, Grand Dictionnaire terminologique, [code éthique](#), 2008.



Parmi les membres du RFEDP qui ont participé à la rédaction de ce document, seule la Commission indépendante contre la corruption (Île Maurice) n'intègre pas explicitement de valeurs ou de principes éthiques dans son régime, cette organisation se concentrant sur la lutte contre la corruption. Son mandat est très différent de celui des autres institutions, puisqu'il s'adresse au grand public plutôt qu'aux parlementaires.

Les membres du RFEDP comptent un éventail de régimes de déontologie et d'éthique dans leurs cadres normatifs respectifs. Ainsi, nous observons que ces règles sont mentionnées soit dans des lois, soit dans des codes internes adoptés par les Parlements.

i) Instruments législatifs

- [Code électoral](#) de l'Assemblée nationale et du Sénat de France (1964) : règles sur les incompatibilités
- [Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale](#) du Québec (2010)
- [Loi sur la Commission fédérale de déontologie](#) de Belgique (2014)
- [Code de la démocratie locale et de la décentralisation](#) du Parlement de Wallonie

ii) Instruments internes

- [Code de déontologie](#) de l'Assemblée nationale de France (2011)
- [Arrêté du Bureau relatif aux frais de mandat des députés](#) de l'Assemblée nationale de France (2017)
- [Règlement](#) de l'Assemblée nationale de France et celui du Sénat (1959)
- [Code régissant les conflits d'intérêts des députés](#) de la Chambre des communes du Canada (2004)
- [Code des membres de la Chambre et du Sénat](#) de Belgique (2013)
- [Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs](#) du Canada (2005)
- [Règlement de l'Assemblée nationale](#) de l'Île Maurice
- [Guide déontologique du sénateur](#) de France (2020)
- [Règlement du Parlement](#) du Wallon
- [Règlement du Parlement wallon relatif aux indemnités des membres](#) du Parlement Wallon



1.5 L'élaboration d'un mécanisme d'encadrement en éthique et en déontologie

L'élaboration d'un cadre d'éthique et de conduite professionnelle exhaustive peut aider les parlementaires à savoir ce qui est approprié dans l'exercice de leurs fonctions. Cela se reflète dans les commentaires formulés par les membres du RFEDP qui ont été consultés lors de l'élaboration de ce document :

- La conception du cadre juridique de déontologie parlementaire et du rôle du Déontologue a incontestablement conduit les élus à être plus attentifs au respect des principes déontologiques ainsi qu'à tenter d'adopter un comportement aussi approprié que possible dans l'exercice de leurs fonctions. (Réflexion de l'Assemblée nationale, France)
- Intégration d'une culture axée notamment sur l'intégrité. Importance de ces instruments dans la valorisation du rôle des élus. (Réflexion du commissaire à l'éthique et à la déontologie, Québec)
- Les instruments juridiques entraînent des conséquences concrètes sur la conduite du mandat parlementaire. Les mécanismes déclaratifs permettent d'informer le citoyen, ce qui modifie le rapport entre les parlementaires et leur mandat. Les institutions à visée éthique et déontologique instaurent ainsi non seulement des automatismes en matière de recevabilité des titulaires de charge publique, mais fournissent aussi à ces derniers des conseils déontologiques tout au long de leur mandat. (*Réflexion de la HATVP, France*)

L'OCDE participe depuis longtemps aux initiatives internationales qui ont contribué à l'adoption de codes par certains gouvernements participant à la collecte de données pour le RFEDP. Ces initiatives ont mené, en 2003, aux recommandations de l'OCDE sur la gestion des conflits d'intérêts dans la fonction publique¹¹, et pas seulement à l'intention des parlementaires. En 2017, les responsables de l'OCDE ont recommandé¹², après l'adoption d'une recommandation du Conseil concernant la gestion des conflits d'intérêts dans le service public, que les adhérents se dotent d'un système d'intégrité publique complet. À cette fin, ils doivent :

Faire preuve d'engagement, aux plus hauts niveaux politiques et de gestion du secteur public, à l'égard du renforcement de l'intégrité publique et de la réduction de la corruption, notamment :

- a) en veillant à ce que le système d'intégrité publique offre une définition de l'intégrité publique et garantisse la promotion, le contrôle et le respect de cette dernière, et qu'il s'inscrive dans le cadre plus général de la gestion et de la gouvernance publiques;

¹¹ OCDE, [Recommandation du Conseil sur les lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public](#), 2003.

¹² OCDE, Recommandation du Conseil sur l'intégrité publique, [Intégrité publique](#), 2017, p. 8.



- b) en s'assurant que les structures législatives et institutionnelles appropriées soient en place pour permettre aux entités du secteur public d'assumer un encadrement efficace de l'intégrité de leurs activités et de celle des agents publics qui les accomplissent;
- c) en définissant clairement ce qu'on attend des personnes qui, aux plus hauts niveaux politiques et de gestion, contribueront au bon fonctionnement du système d'intégrité publique grâce à l'exemplarité de leur comportement personnel, notamment en faisant preuve d'un sens aigu de la droiture dans l'exercice de leurs fonctions officielles.

En 2022, l'OCDE a publié d'autres recommandations¹³, compte tenu de la nécessité pour les membres d'avoir « un point de référence pour combiner les différents éléments d'un système efficace de gestion de l'éthique, en fonction des situations politiques, administratives et culturelles qui leur sont propres ». Ces recommandations confirment l'importance d'établir un encadrement éthique et déontologique à tous les niveaux afin de protéger l'intérêt public, ainsi que de préserver les institutions démocratiques et leur respect par les citoyens.

Les responsables de l'OCDE indiquent qu'un organe déontologique qui fonctionne bien comporte trois éléments, correspondant aux fonctions qu'il remplit¹⁴ :

- **L'orientation** est fournie par un engagement fort des dirigeants politiques; par un énoncé de valeurs sous la forme de codes de conduite par exemple; par des activités visant l'intégration professionnelle, comme l'éducation et la formation;
- **La gestion** peut être réalisée par le biais de la coordination, assurée par un organe spécial ou un organisme central de gestion existant déjà et par le biais des conditions d'emploi dans la fonction publique, des politiques et des pratiques en matière de gestion;
- **Le contrôle** est assuré principalement grâce à un cadre juridique qui rend possibles enquêtes et poursuites indépendantes, grâce à des mécanismes qui permettent de rendre des comptes, à des mécanismes de contrôle efficaces, et à la transparence et la surveillance du public.

¹³ OCDE, [Recommandation du Conseil sur l'amélioration du comportement éthique dans le service public incluant les principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public](#), OECD/LEGAL/0298, 2022.

¹⁴ *Id.*



1.6 Des mécanismes de révision (épisodique ou continue)

L'adoption d'un calendrier précis de révision, par exemple tous les cinq ans, accroît la régularité des examens de la législation applicable. Dans certains cas, ces examens ne sont pas réalisés à intervalle régulier. Ils relèvent de la compétence de chaque Parlement, sur proposition de l'organe déontologique ou de l'Assemblée.

Ainsi nous observons que, parmi les membres du RFEDP, il existe plusieurs approches à cet égard :

- La révision possible par décision du Bureau, notamment à la suite des propositions du Déontologue de l'Assemblée nationale dans son rapport annuel (Assemblée nationale, France).
- La révision stipulée par la loi (Assemblée nationale, France; Commission fédérale de déontologie, Belgique; Parlement de Wallonie, Belgique).
- La révision aux cinq ans (Bureau du conseiller sénatorial en éthique, Canada).
- Un examen exhaustif effectué tous les cinq ans par le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre (Commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique, Canada).
- Le dépôt à l'Assemblée nationale d'un rapport sur la mise en Oeuvre du Code et sur l'opportunité de le modifier tous les cinq ans. Une commission parlementaire est chargée de l'étudier (Commissaire à l'éthique et à la déontologie, Québec).
- Il n'existe pas de mécanisme formel, mais cela peut faire l'objet d'une évaluation par le Parlement à la suite des propositions faites par les membres de la HATVP dans leur rapport annuel (HATVP, France).
- Selon la Commission fédérale de déontologie de Belgique, en ce sens, il est souhaitable qu'à intervalles réguliers, les membres des groupes politiques rédigent une synthèse des problèmes liés au respect du présent code qui sont le plus fréquemment observés en leur sein, pour que la Commission puisse rendre des avis exempts de préjugés et mieux cibler sa mission de contrôle.



Comme nous le savons, dans une démocratie représentative, il existe un contrat social entre les citoyens et ceux qu'ils ont élus : il est entendu que les parlementaires représenteront leurs électeurs, respecteront tous les principes éthiques ainsi que les valeurs de la société, et rendront des comptes. Si ces valeurs évoluent, un examen ou une révision du régime est justifié. Cela explique en partie les changements apportés aux règles à la suite des scandales qui sont survenus et qui ont touché les parlementaires. Ce qui était acceptable auparavant peut ne plus l'être à ce jour en raison de l'évolution des attentes de la société et des valeurs que celle-ci souhaite protéger.

Lors de l'examen et de la révision de ces codes, on doit tenir compte de la durée du mandat parlementaire et des délais de mise en œuvre de tout changement. Quel que soit le moment de l'examen, les changements entrent généralement en vigueur de façon différée, pendant un nouveau mandat.

Sur le plan international, les responsables d'organisations comme l'OCDE recommandent¹⁵ aux gouvernements des pays membres de prendre des mesures pour veiller au bon fonctionnement des institutions et des systèmes destinés à encourager un comportement conforme à l'éthique dans la fonction publique. On peut obtenir ce résultat :

En élaborant et en réexaminant périodiquement les politiques, les procédures, les pratiques et les institutions influençant le comportement éthique dans la fonction publique.

¹⁵ *Id.*



1.7 Un mécanisme de réglementation et d'application

Un mécanisme de réglementation, de promotion ainsi que d'application de l'éthique et de la déontologie parlementaires est essentiel pour permettre d'assurer que les parlementaires sont bien au courant des règles en place, et qu'il y a des conséquences si ces règles ne sont pas respectées.

Il est donc nécessaire de renseigner les parlementaires sur les règles auxquelles ils sont assujettis, et les responsables de la plupart des institutions du RFEDP le font. Cela peut prendre différentes formes, comme une formation en personne ou en ligne, obligatoire ou facultative, ou encore des documents écrits ou numériques et des courriels envoyés à titre de rappel. En plus de les tenir informés des règles qui balisent leur conduite, la formation aide les parlementaires à développer leur compétence éthique qui les amène à prendre en charge de façon autonome la régulation de leur comportement, dans le respect de l'esprit des règles présentes dans le cadre déontologique.

La clé consiste à s'assurer que les responsables des organismes d'éthique et de déontologie communiquent activement et constamment avec les parlementaires, que les documents mis à leur disposition sont mis en application, et ainsi, que les parlementaires sont au courant des règles, et qu'il y aura des conséquences s'ils ne les respectent pas. Cela favorise également une adhésion plus forte à ces règles et motive les parlementaires, qui ajustent, par eux-mêmes, leur comportement afin de l'harmoniser avec l'esprit de ces dernières.



LE CADRE INSTITUTIONNEL

1.8 Le positionnement de l'organe de déontologie

Plusieurs modèles existent au sein du RFEDP : l'organe de déontologie peut être externe au Parlement ou, à l'inverse, composé de députés ou de sénateurs. Il peut s'agir d'une personne statuant seule ou de plusieurs personnes délibérant de manière collégiale.

Organes externes au Parlement

- Le Déontologue de l'Assemblée nationale de France est une personne de l'extérieur, nommée par le Bureau;
- Le commissaire à l'éthique et à la déontologie du Québec est une personne désignée par les députés de l'Assemblée nationale;
- La Commission fédérale de déontologie de Belgique est composée de 12 membres, dont d'anciens parlementaires.

Organes internes au Parlement

- Le Comité de déontologie du Sénat de France est composé de 9 sénateurs en exercice, représentant chacun des groupes politiques;
- Le Comité du Sénat du Royaume du Cambodge comprend 5 sénateurs en exercice, choisis au sein des partis politiques ayant le siège au Sénat;
- Le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique du Canada est un haut fonctionnaire du Parlement.

La forme que prend l'organe d'administration des valeurs et des principes éthiques ainsi que des règles déontologiques dépend de l'évaluation que fera le Parlement de sa capacité de garantir son objectivité dans l'application des règles. Chaque institution a ainsi réfléchi à ce sujet et instauré dans certains cas un groupe de travail dont les membres ont fait des propositions à l'ensemble des parlementaires.



1.9 L'indépendance de l'organe

Le responsable du régime doit être indépendant et non partisan et doit agir dans l'intérêt des citoyens et non pas dans le sien, et rien dans les perceptions dont il fait l'objet ne doit contredire ces faits. Ainsi, les règles seront appliquées de façon équitable, ce qui favorisera la confiance dans les institutions publiques.

Cette personne, ainsi que l'organisme qui l'appuie, joue un rôle quasi judiciaire. À titre de comparaison, selon l'International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), lors de la nomination des juges, il faut tenir compte des considérations suivantes¹⁶ :

- assurer l'indépendance de l'appareil judiciaire par rapport à l'exécutif, au Parlement, à la politique partisane et aux intérêts en place;
- assurer la représentativité et l'inclusivité de l'appareil judiciaire, surtout en ce qui concerne le sexe, le statut, l'ethnicité ou l'origine;
- veiller à ce que les juges soient de qualité et de calibre suffisants pour s'acquitter de leurs fonctions.

¹⁶ International Institute for Democracy and Electoral Assistance, [Judicial Appointments, International IDEA Constitution-Building Primer 4](#), 2017, p. 3.



Le processus de nomination du responsable du régime déontologique joue pour beaucoup dans son indépendance par rapport aux intérêts externes : l'organe déontologique doit recevoir un large appui multipartite.

Canada Au niveau fédéral, Le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique est nommé après consultation avec le chef de chacun des partis reconnus à la Chambre des communes.

Au Québec, le commissaire à l'éthique et à la déontologie doit recueillir l'accord des deux tiers des membres de l'Assemblée nationale, sur proposition conjointe du premier ministre et du chef de l'opposition officielle, ainsi qu'à la suite de la consultation des chefs des autres partis.

France Les membres du Bureau nomment le Déontologue de l'Assemblée nationale, à la majorité des trois cinquièmes, sur proposition du Président et avec l'accord d'au moins un président de groupe d'opposition.

Les responsables du Conseil d'État, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes, le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat et le gouvernement désignent les membres de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). Le président de la République choisit et en nomme le président après que ce dernier a fait l'objet d'un audit par la Commission des lois de l'Assemblée nationale et du Sénat ainsi qu'après avoir réuni au moins les trois cinquièmes des voix.

Belgique La Chambre des représentants nomme les membres de la Commission fédérale de déontologie à la majorité des deux tiers des suffrages, les deux tiers des membres devant être présents.



Il est possible de promouvoir l'indépendance de l'organe déontologique de plusieurs autres façons, notamment :

- en s'assurant que le salaire de la personne chargée de l'encadrement éthique et déontologique est adéquat ainsi qu'à la hauteur du travail entrepris. Dans certains cas, les membres de l'organe n'ont pas d'indemnité supplémentaire (comme les sénateurs siégeant au Comité de déontologie du Sénat de France);
- en lui fournissant les ressources suffisantes pour lui permettre d'effectuer le travail demandé;
- en intégrant à la loi ou au code une exigence selon laquelle les membres de l'organe doivent effectuer leur travail de façon indépendante, impartiale, efficace et réactive, en respectant les règles de confidentialité;
- en limitant la mesure dans laquelle des organismes externes ou partisans peuvent réviser les décisions des membres;
- en garantissant qu'il soit impossible de démettre les membres de l'organe de leurs fonctions sans motif valable et en respectant une procédure clairement établie.

À titre d'exemple, le Déontologue de l'Assemblée nationale française ne peut être démis qu'en cas d'incapacité ou de manquement à ses obligations, sur décision des membres du Bureau prise à la majorité des trois cinquièmes, sur proposition du Président et avec l'accord d'au moins un président de groupe d'opposition.



1.10 La durée du mandat

Limiter la durée du mandat des membres de l'organe déontologique permet de s'assurer que ces derniers n'occupent pas leur poste pendant une période prolongée. On doit de même envisager de limiter le nombre de renouvellements des mandats possibles, puisque des mandats consécutifs peuvent équivaloir à un mandat illimité¹⁷.

France Le Déontologue de l'Assemblée nationale est nommé pour un mandat non renouvelable de cinq ans. Il assume ses fonctions six mois après le premier jour de la législature et les exerce jusqu'à la fin du sixième mois qui suit le premier jour de la législature suivante.

Les membres de la HATVP sont nommés, quant à eux, pour un mandat non renouvelable de six ans.

Les membres du Comité de déontologie du Sénat sont désignés pour un mandat de trois ans, renouvelable une fois.

Belgique Les membres de la Commission fédérale de déontologie sont nommés pour une période de cinq ans, renouvelable une fois.

Canada Au niveau fédéral, le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique ainsi que le conseiller sénatorial en éthique sont nommés à titre inamovible pour une période de sept ans, renouvelable pour une ou plusieurs périodes maximales de sept ans. La nomination et le renouvellement de ces mandats sont assujettis à la consultation préalable des chefs de chacun des partis reconnus.

Au Québec, le commissaire à l'éthique et à la déontologie est nommé pour un mandat renouvelable de cinq ans.

¹⁷ Les mandats incomplets (dont la durée est inférieure à trois ans) ne sont pas pris en compte dans ce calcul.



1.11 Les missions de l'organe

Chaque institution membre du RFEDP a son approche en matière de surveillance et d'application de ses règles d'éthique ou de déontologie. Voici des exemples de leurs missions respectives :

Canada Être une institution indépendante qui conseille, accompagne et encadre les membres de l'Assemblée nationale et leur personnel politique, en s'assurant que les règles déontologiques ainsi que les principes et les valeurs éthiques établis guident leur conduite. (Commissaire à l'éthique et à la déontologie du Québec)

Administrer, interpréter et appliquer le Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs et donner en temps opportun des avis judicieux aux sénateurs sur leurs obligations qui en découlent, et ce, en toute indépendance et impartialité, ainsi que de manières efficace et attentive. (Bureau du conseiller sénatorial en éthique)

France Promouvoir la probité et l'exemplarité des responsables publics, contrôler la déontologie, encadrer le lobbying ainsi que diffuser une culture de l'intégrité. (HATVP)

Île Maurice Encourager la promotion d'une culture de l'intégrité (Commission indépendante contre la corruption)

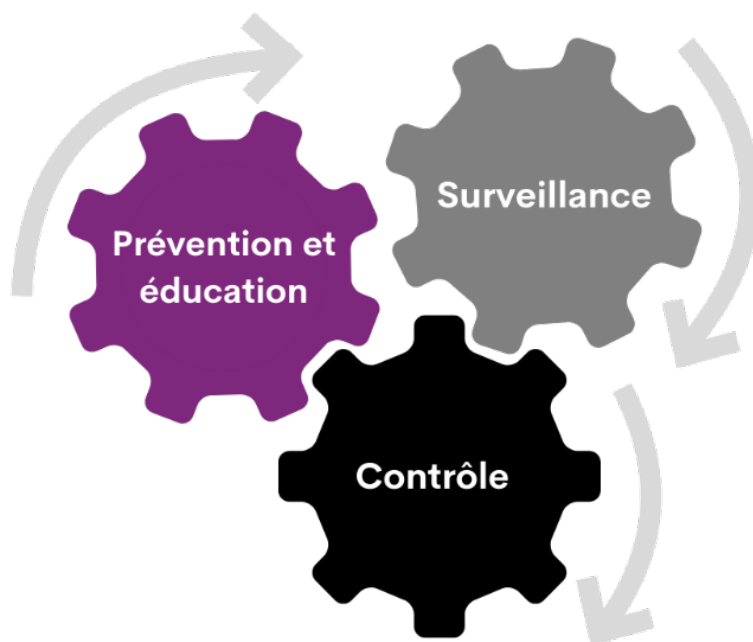
Belgique Prévenir les conflits d'intérêts et assurer le respect des obligations déontologiques (Commission fédérale de déontologie)



La portée des organes déontologiques peut également varier. En France, le Déontologue de l'Assemblée nationale a compétence pour les députés, les collaborateurs parlementaires et les fonctionnaires. En revanche, celle du Comité de déontologie du Sénat reste circonscrite aux sénateurs : le personnel dispose de son propre organe de déontologie.

Au Canada, le Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique administre les règles des députés, mais également des titulaires de charge publique (ministres d'État, membres des cabinets ministériels, etc.).

Les rôles communs à de nombreuses institutions membres du RFEDP comprennent la prévention et l'éducation, la surveillance, ainsi que le contrôle.



Prévention et éducation

La prévention ainsi que l'éducation vont de pair, car la sensibilisation aux règles aide les parlementaires à comprendre comment s'y conformer et permet à la population de savoir quelles normes ces derniers doivent respecter. Il est important de préciser ici qu'il s'agit de la dimension propre à l'éthique, car celle-ci tente d'influencer positivement le comportement des parlementaires en les conscientisant à l'importance de prendre en charge leurs responsabilités comportementales, afin de les amener à s'autoréglementer.

La prévention peut se traduire par des mesures comme :

- des conseils indépendants et impartiaux d'ordre général aux parlementaires;
- des conseils confidentiels individuels;
- des directives écrites sur les règles pouvant être mises à la disposition des parlementaires et du public;
- des activités de formation et de sensibilisation à l'intention des parlementaires et de la population;
- des avis et des recommandations à caractère général, d'initiative ou à la demande du Parlement;
- un registre des renseignements publics des élus.

Membres du RFEDP jouant un rôle de prévention : Assemblée nationale, France; Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, Canada; commissaire à l'éthique et à la déontologie, Québec; Bureau du conseiller sénatorial en éthique, Canada; Comité de déontologie parlementaire du Sénat de France.

Membres du RFEDP jouant un rôle d'éducation ou de sensibilisation : commissaire à l'éthique et à la déontologie, Québec; Commission fédérale de déontologie, Belgique; Bureau du conseiller sénatorial en éthique, Canada; Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, Canada; Comité de déontologie parlementaire du Sénat de France; Commission indépendante contre la corruption, Île Maurice.



Surveillance

D'une part, les membres de l'organe de déontologie doivent rester au fait des pratiques et des développements en la matière en dehors de l'organisme et, d'autre part, ils doivent examiner l'information fournie par les parlementaires. La surveillance comprend deux éléments :

- analyser l'évolution du milieu de l'éthique et de la déontologie, notamment des attentes en matière de conflits d'intérêts, en restant au fait des pratiques existantes à l'extérieur de son contexte national, afin de s'assurer d'adopter des pratiques exemplaires;
- analyser les déclarations de patrimoine ainsi que l'information recueillie auprès des élus pour surveiller leurs activités et assurer une certaine transparence.

Membres du RFEDP jouant un rôle de surveillance : HATVP, France; Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, Canada; commissaire à l'éthique et à la déontologie, Québec; Bureau du conseiller sénatorial en éthique, Canada.

Contrôle

L'organe est chargé de l'application des règles. La surveillance peut notamment supposer ce qui suit :

- mener des enquêtes;
- surveiller les dépenses des élus;
- recommander ou appliquer des sanctions.

Membres du RFEDP jouant un rôle de contrôle : Déontologue de l'Assemblée nationale, France; Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, Canada; commissaire à l'éthique et à la déontologie, Québec; Bureau du conseiller sénatorial en éthique, Canada; Comité de déontologie parlementaire du Sénat de France; Commission indépendante contre la corruption, Île Maurice.



1.12 Les pouvoirs d'enquête et les sanctions

L'organe déontologique doit disposer de pouvoirs de mener des enquêtes. Les comportements contraires aux règles déontologiques doivent pouvoir faire l'objet de sanctions, prononcées directement par l'organe de déontologie ou par l'Assemblée. Ces sanctions doivent figurer dans un texte et être gradées en fonction du manquement constaté. Elles peuvent être rendues publiques afin de favoriser la transparence et le questionnement de l'action publique. De cette façon, les garanties de probité, d'intégrité et de prévention des conflits d'intérêts se voient renforcées.

En France, en vertu de l'ordonnance du 17 novembre 1958, le Déontologue de l'Assemblée nationale et les membres du Comité de déontologie du Sénat peuvent « *se faire communiquer toute information ou tout document nécessaire* » à l'exercice de leur mission. De plus, le fait pour les parlementaires de ne pas déférer aux injonctions de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), auprès de laquelle doivent être déposées leurs déclarations de patrimoine et d'intérêts, ou de ne pas lui communiquer les renseignements ainsi que les pièces utiles à l'exercice de sa mission est passible d'un an d'emprisonnement et d'une amende de 15 000 euros.

Le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique du Canada a recommandé l'imposition d'une sanction à la suite d'une enquête visant à déterminer si un député avait manqué à son obligation de déclaration de ses biens, de ses actifs et de ses activités à la suite de son élection. La sanction recommandée à la Chambre était l'exigence que le député présente ses excuses à cette dernière pour avoir omis de respecter ses obligations dans le contexte de son processus de conformité initiale aux termes du *Code* (voir *Rapport Maloney*, 19 novembre 2020).

À Québec, la commissaire à l'éthique et à la déontologie a rendu, le 28 octobre 2020, un rapport d'enquête au sujet du ministre de l'Économie et de l'Innovation et député de Terrebonne, dans lequel elle recommandait qu'une réprimande lui soit imposée parce qu'il avait manqué de prudence lors d'une rencontre avec un ami proche qui agissait à titre de lobbyiste dans différents dossiers. À l'issue d'un vote des membres de l'Assemblée nationale tenu le 12 novembre 2020 en vertu de l'article 103 du *Code*, ce rapport a été adopté, et la sanction a été appliquée.



PARTIE 2 — LES CONFLITS D'INTÉRÊTS

APPROCHES EN MATIÈRE DE CONFLITS D'INTÉRÊTS

Il n'existe pas de définition de conflit d'intérêts commune à tous les membres du RFEDP. Ainsi, à certains endroits, comme au Québec, il n'existe pas de définition formelle de ce qu'est un conflit d'intérêts.

Selon une première approche, les conflits d'intérêts sont définis comme étant une situation dans laquelle deux intérêts sont en conflit, soit l'intérêt personnel du parlementaire et son devoir de veiller à l'intérêt public. Cette conception du conflit d'intérêts ne requiert pas un comportement particulier de la part du parlementaire. Il s'agit plutôt du résultat émanant d'une situation selon laquelle le parlementaire a un intérêt personnel. Par exemple, au Québec, un intérêt personnel :

- doit être propre à la personne;
- peut n'avoir aucune valeur financière;
- peut, de manière exceptionnelle, consister en un attachement marqué pour une personne ou pour un bien;
- peut varier selon les circonstances particulières et le contexte.

Cette approche, dans laquelle le conflit d'intérêts est vu comme une situation pouvant influencer la conduite des parlementaires dans l'exercice de leurs fonctions, renvoie également à la notion de conflit réel, de conflit apparent ou de conflit potentiel. Cette référence à l'apparence de conflit est d'autant plus importante car cette apparence est aussi nuisible que le conflit d'intérêts réel : elle mine la confiance de la population dans les parlementaires et peut porter atteinte à l'intégrité des institutions.

On trouve un exemple de cette approche dans la définition de conflit d'intérêts énoncée dans le *Règlement de l'Assemblée nationale* de France :

« Un conflit d'intérêts est entendu comme toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts privés de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif du mandat. Il n'y a pas de conflit d'intérêts lorsque le député tire un avantage du seul fait d'appartenir à la population dans son ensemble ou à une large catégorie de personnes. » (Article 80-1 du Règlement de l'Assemblée nationale, France)



L'existence d'un conflit entre l'intérêt personnel et les devoirs publics du parlementaire est également abordée dans le *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale* du Québec (article 15), le *Code de déontologie des membres de la Chambre des représentants* de Belgique (article 5), le *Règlement du Sénat* de France (article 91) et la *Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique*. Dans tous ces textes, on trouve une référence à une situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts privés dans laquelle le parlementaire peut se retrouver.

D'ailleurs, les membres des différents organismes internationaux tels que l'OCDE¹⁸ et le GRECO¹⁹ privilégient cette approche, voyant le conflit d'intérêts comme une situation d'abus des fonctions pour l'obtention d'un avantage privé privilégié. Cette définition large énonce qu'il y aurait existence de conflit d'intérêts chaque fois que ceux qui exercent des fonctions pour le compte de la population ont un intérêt privé qui est tel qu'il influence ou semble influencer l'exécution impartiale et objective de ces fonctions. Elle comporte différentes formes de conflits d'intérêts : détention d'un intérêt financier, exercice d'une activité d'entreprise, appartenance à une organisation, relation personnelle avec la famille ou les amis.

Une deuxième approche de l'analyse des conflits d'intérêts vise plutôt le comportement du parlementaire et son influence éventuelle sur l'augmentation de ses intérêts pécuniaires comme son actif ou son revenu, la réduction ou l'élimination de son passif, ou le fait d'occuper dorénavant un poste au sein d'une société. Cet angle est abordé dans le *Code régissant les conflits d'intérêts des députés* du Canada et par le *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale* du Québec.

Peu importe l'approche empruntée dans le traitement des conflits d'intérêts, selon les cadres normatifs sont également prévues des situations dans lesquelles le parlementaire ne tirerait pas d'avantages du seul fait d'appartenir à la population dans son ensemble ou à une vaste catégorie de personnes. Tel est le cas, notamment, de l'article 80-1 du *Règlement de l'Assemblée nationale* de France, de l'article 5, paragraphe 1, du *Code de déontologie des membres de la Chambre des représentants* de Belgique et du paragraphe 3(3) du *Code régissant les conflits d'intérêts des députés* du Canada.

¹⁸ Voir OCDE, [Gérer les conflits d'intérêts dans le secteur public – Mode d'emploi](#), 2006.

¹⁹ Voir Conseil de l'Europe, [Recommandation N° R\(2000\) 10 du Comité des ministres aux États membres sur les codes de conduite pour les agents publics](#), mai 2000.



Il n'existe pas de pratique uniforme au sein des membres du RDFEP en ce qui a trait à la définition du conflit d'intérêts, mais, d'après les approches adoptées, ceux-ci considèrent les engagements que prennent les gouvernements au niveau international pour favoriser la transparence et la prévention des conflits d'intérêts. Ces engagements leur permettent aussi de respecter l'initiative globale de préservation de la confiance de la population à l'égard de l'intégrité ainsi que de l'honnêteté des agents publics, et non seulement des fonctionnaires, conformément à la Convention des Nations Unies contre la corruption²⁰.

Dans certains pays, comme la France, l'appréciation d'un conflit d'intérêts relève du parlementaire concerné; le Déontologue de l'Assemblée (article 80-1-1 du *Règlement de l'Assemblée nationale*, alinéa 2) ou les membres du Comité de déontologie parlementaire (article 91 septies du *Règlement du Sénat*) peuvent être consultés à ce propos. Toutefois, dans le régime français, à la suite de l'interprétation du Conseil constitutionnel, les parlementaires ne peuvent être contraints de se déporter, et le choix de ne pas participer aux travaux de l'Assemblée nationale ou du Sénat relève de sa seule appréciation.

²⁰ UNODC, [*Guide législatif pour l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption*](#), Deuxième édition révisée, 2012, p. 34.



SITUATIONS DANS LESQUELLES PEUT SURVENIR UN CONFLIT D'INTÉRÊTS

Influence

De nombreux membres du RFEDP ont des règles relatives à la question de l'influence : les parlementaires ne doivent pas se laisser influencer ou sembler se laisser influencer par des intérêts externes dans l'exercice de leurs fonctions. Dans certains pays, les membres de l'exécutif sont en conflit d'intérêts lorsqu'ils utilisent leur pouvoir officiel pour promouvoir leurs intérêts personnels ou ceux de leur famille et de leurs amis, ou pour favoriser indûment les intérêts personnels d'une autre personne. Certains éléments de cette règle pourraient s'appliquer aux parlementaires; plutôt que d'imposer une interdiction générale, impossible à mettre en œuvre, l'organe chargé de la déontologie vérifierait s'il y a ou non conflit d'intérêts.

Renseignements

La plupart des membres du RFEDP ont énoncé des règles relatives à l'utilisation de certains renseignements par les parlementaires. L'objectif est de s'assurer que ces derniers ne tirent pas profit de renseignements qui ne sont pas accessibles au public. Les parlementaires, pendant et après leur mandat, ne devraient pas tirer parti de renseignements qu'ils ont obtenus en s'acquittant de leurs fonctions.

Prises de décisions et votes

Les règles de la plupart des membres du RFEDP portent sur la question de la participation des parlementaires à des votes ou à des décisions lorsque ceux-ci sont ou pourraient être en situation de conflit d'intérêts.

Les règles doivent permettre de préciser clairement que les parlementaires doivent se déporter ou se récuser, ou s'abstenir de voter ou de participer à une décision en cas de conflit d'intérêts réel ou apparent. Dans certaines institutions, la décision de ne pas participer aux travaux du Parlement (soit les commissions permanentes ou spéciales, les séances publiques, les commissions d'enquête, etc.), aux délibérations ainsi qu'aux votes relève uniquement et exclusivement des parlementaires, comme c'est le cas de France. Ailleurs, comme au Canada, il s'agit d'une obligation²¹ qui leur est imposée, et le non-respect de cette obligation peut mener à l'ouverture d'une enquête.

²¹ Canada, Chambre des communes, Règlement de la Chambre des communes, [Annexe 1 Code régissant les conflits d'intérêts des députés](#), mars 2023, art. 13.



La décision de ne pas participer aux travaux, aux délibérations ou aux votes est connue sous les termes « abstention », « récusation » et « déport » (France). Elle doit être consignée dans un registre public pour permettre d'assurer la transparence et d'aider à soutenir la confiance de la population dans les institutions publiques. Dans certains autres pays, dont le Canada, on exige aussi une telle divulgation publique.

La responsabilité de l'autodéclaration incombe aux parlementaires, mais l'organisme chargé d'encadrer l'éthique et la déontologie a le pouvoir d'exiger que ceux-ci ne participent pas à un débat ou à un vote s'il détermine, au moyen d'une analyse des renseignements fournis par les parlementaires dans le cadre d'un processus de déclaration initiale, qu'il existe un conflit réel ou potentiel, ou que les parlementaires ont été influencés ou pourraient être perçus comme ayant été influencés. Dans le cas d'une stratégie orientée vers l'autodéclaration, il est nécessaire d'effectuer un important travail de socialisation et de formation en amont, afin de favoriser le développement de la compétence éthique des parlementaires. Il est impératif ici de comprendre que le niveau de compétence éthique des parlementaires est la seule garantie que les processus d'autodéclaration fonctionnent.

L'autodéclaration est un mécanisme permettant de gérer les conflits d'intérêts. Il existe essentiellement trois mécanismes que le parlementaire peut utiliser : choisir entre la charge qu'il occupe et son intérêt personnel (moins commun), s'abstenir ou se récuser, et faire preuve de transparence en déclarant le conflit d'intérêts. Ces mesures ne sont pas mutuellement exclusives; elles peuvent coexister dans le cadre normatif, mais elles nécessitent une généralisation des compétences éthiques.

Octroi de contrats

La plupart des membres du RFEDP ont défini des règles déontologiques traitant des contrats octroyés par les élus, que ce soient des contrats d'emploi, de livraison de services ou d'achat de matériaux et d'équipements. Il faut examiner le processus contractuel auquel participent les parlementaires pour s'assurer que ces derniers n'ont pas été influencés dans l'attribution du contrat et qu'ils n'entretiennent pas de liens avec la personne ou l'entité signataire. Pour renforcer la crédibilité du processus contractuel, on doit démontrer que celui-ci a été mené de façon équitable et non partisane. Plus précisément, il est interdit aux parlementaires de participer à un processus contractuel dont un membre de leur famille, un ami ou un associé pourrait tirer avantage.



Offres d'emploi

Peu de membres du RFEDP disposent de règles concernant les offres d'emploi soumises aux parlementaires. Dans certains cas, ces offres peuvent être perçues comme une influence exercée sur les parlementaires dans l'exercice de leurs fonctions et miner la confiance à l'égard des institutions démocratiques.

Les membres du RFEDP doivent déterminer s'il est nécessaire que l'organisme responsable de l'éthique et de la déontologie examine les offres d'emploi aux parlementaires afin de confirmer que ces derniers ne seront pas en conflit d'intérêts s'ils acceptent ces offres, ou que celles-ci ne visent pas à les influencer. Cette confirmation dépend de l'évaluation des risques de conflits d'intérêts et d'autres facteurs, tels que le niveau de corruption existant.

Réception de cadeaux ou de services gratuits

La réception de cadeaux est une préoccupation pour tous les parlementaires consultés. L'offre de cadeaux aux dirigeants politiques d'un pays est une tradition généralement considérée comme une expression de respect. Cependant, les cadeaux peuvent parfois constituer une compensation octroyée ou à venir en contrepartie de faveurs politiques. Afin de protéger aussi bien les parlementaires que l'intégrité de leurs fonctions et de leur institution, les membres du RFEDP ont mis en place des mécanismes de réglementation de cette pratique.

Les cadeaux offerts aux parlementaires dans l'exercice de leurs fonctions peuvent être des objets tangibles, mais aussi prendre la forme d'invitations à des réceptions, de remboursements de frais de déplacement ou d'hébergement, ou d'invitations à des activités culturelles ou sportives, par exemple. L'acceptation d'un cadeau par des parlementaires peut laisser présager que ceux-ci se mettent en situation de dette à l'égard du donateur. La plupart des membres du RFEDP ont mis en place des règles claires pour le traitement de l'acceptation de cadeaux par les parlementaires, afin d'éviter les zones grises et les abus. Ainsi, les cadeaux et les autres avantages ne sont pas tous acceptables. Ce qui est approprié dans une institution ne l'est pas nécessairement dans une autre. Plus encore, ce qui était considéré comme une pratique tolérée par le passé ne l'est peut-être plus aujourd'hui.



Nous observons ainsi que l'acceptabilité des cadeaux et d'autres avantages par les membres du RFDEP dépend de critères tels que :

- **la valeur minime, symbolique ou modeste ou celle fixée par le Parlement**, par exemple calendrier, stylo à prix modique, bloc-notes, porte-clés ou de tout autre matériel de marketing offert à l'ensemble des participants lors d'activités auxquelles les parlementaires peuvent assister. À l'article 6 du *Code de déontologie des membres de la Chambre des représentants* de Belgique, on fait référence à un cadeau de valeur modeste, alors qu'à l'article 80-1-2 du *Règlement de l'Assemblée nationale* de France, à l'article 7 du *Code de déontologie des députés* et à l'article 91 du *Règlement du Sénat*, une valeur monétaire fixe est mentionnée (150 euros). Dans certains cas, les cadeaux d'une valeur supérieure à un certain montant doivent être renvoyés ou remis à l'État;
- **l'argent**, qui ne peut être accepté comme cadeau, car cela peut donner lieu à un acte de corruption communément appelé « pot-de-vin »;
- **la source**, qui peut être indicative des attentes éventuelles du donateur. Par exemple, le cadeau offert par un lobbyiste ne soulève pas les mêmes questions que celui offert par un électeur. Ce critère fait l'objet d'une évaluation notamment par le Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique du Canada, bien que le *Code régissant les conflits d'intérêts des députés* passe ce sujet sous silence;
- **les motifs** réels du donateur, qui pourrait chercher à influencer des parlementaires. La question est de savoir si l'on peut sembler avoir offert un cadeau pour influencer le parlementaire. Cette détermination dépendra des circonstances. Les cadeaux acceptables sont notamment ceux donnés par courtoisie ou par respect du protocole.

La déclaration des cadeaux permet au responsable de conseiller le parlementaire et de s'assurer que la population dispose de l'information nécessaire pour poser des questions sur les agissements du parlementaire. Selon certaines institutions, en n'exigeant pas la déclaration de cadeaux en deçà d'une valeur minimale, on allège le fardeau administratif du parlementaire. Il n'existe pas de règles générales communes, puisqu'il faut prendre en considération le contexte local.



Activités extérieures

Par les dispositions visant à limiter les activités extérieures des parlementaires, on cherche notamment à réduire le niveau de risque de conflits d'intérêts auxquels ceux-ci sont exposés dans leur travail quotidien. Ces intérêts peuvent être de nature publique ou privée. Ces dispositions visent également à réduire, entre autres, l'accès privilégié de certains groupes exerçant une influence très élevée (p. ex. des intervenants de secteurs d'activités tels que le secteur financier ou agricole).

Certains membres du RFEDP restreignent les activités extérieures de leurs parlementaires. Ces interdictions se retrouvent dans des lois ou des codes ayant un pouvoir quasi constitutionnel, comme c'est le cas en France, où l'interdiction de cumuler un emploi public et le mandat de député ou de sénateur est un principe général. Par ailleurs, certaines activités privées sont incompatibles avec les mandats de député et de sénateur. En général, les parlementaires peuvent continuer d'exercer certaines activités parallèlement à leur mandat, comme au Canada, à l'exception de ceux qui occupent aussi un poste au sein de l'exécutif. Ainsi, autant dans la *Loi sur le Parlement du Canada* que dans le *Code régissant les conflits d'intérêts des députés*, il est précisé que le député peut exercer une activité lucrative tant et aussi longtemps qu'il se conforme aux règles du Code.

Voyages parrainés

L'acceptation de frais de voyage est devenue un dilemme de plus en plus courant pour les parlementaires. Par exemple, les dirigeants d'une entreprise industrielle organisant une conférence sur un sujet d'importance invitent un parlementaire à la conférence pour que celui-ci y prononce le discours d'ouverture. Ce parlementaire préside une commission au sein de son Parlement, ce qui veut dire qu'il joue un rôle important et légitime dans l'élaboration des politiques touchant le sujet abordé. La conférence a lieu aux Bahamas, et les dirigeants invitent le parlementaire, son épouse et ses enfants à la charge de l'entreprise (transport et hébergement). L'acceptation de ces frais constitue-t-il un comportement approprié, ou bien faut-il considérer cette acceptation comme un cadeau légèrement dissimulé (et onéreux)? La question se pose, et les institutions membres adoptent des positions différentes. À titre d'exemple, le Parlement du Canada considère cette offre comme étant légitime ainsi qu'acceptable et n'impose pas de restrictions à l'acceptation des frais de voyage, mais exige une déclaration publique.



Fonctions d'après-mandat

Peu de membres du RFEDP se préoccupent des activités d'après-mandat des anciens parlementaires. Des règles strictes existent pourtant pour l'exécutif; elles pourraient être appliquées aux parlementaires, ce qui contribuerait à renforcer les règles déontologiques et à assurer l'intégrité des parlementaires qui acceptent un nouveau poste. Effectivement, si le nouvel employeur est une personne avec qui l'élu a déjà travaillé dans le cadre de sa charge, ou si des renseignements confidentiels acquis dans le cadre de cette charge sont dévoilés, la population pourrait mettre en doute l'intégrité des parlementaires.

Le phénomène des « portes tournantes » est un sujet délicat dans tous les pays, en raison des préoccupations que celui-ci soulève et de l'effet qu'il peut avoir sur la confiance des citoyens envers les autorités publiques. D'ailleurs, pour donner suite aux inquiétudes causées par des négociations illégales et contraires à l'éthique entre des parlementaires européens et des groupes d'intérêt particulier, et après plusieurs années de négociations, le Parlement européen ainsi que les membres du Conseil de l'Union européenne et de la Commission européenne se sont mis d'accord pour mettre en place un registre de transparence commune obligatoire, dont l'objectif est de renforcer le régime de déontologie à l'égard des activités de lobbying pratiquées par les titulaires de charge publique après leur mandat.

Les passages entre la sphère publique et la sphère privée soulèvent des questions en matière de conflit d'intérêts et, surtout, risquent de « porter préjudice à l'intérêt général ». Selon l'OCDE, ces « phénomènes d'aller-retour » soulèvent des questions quant à l'usage qu'un ancien titulaire de charge publique (qui peut inclure également les parlementaires si nous donnons un sens large à cette expression) peut faire, dans le cadre de ses nouvelles fonctions, des renseignements plus ou moins confidentiels et privilégiés qu'il détenait. Le renforcement du lobbying auprès des institutions publiques est aussi une préoccupation, puisqu'il est désormais clairement admis que les anciens titulaires de charge publique sont des recrues intéressantes pour les lobbyistes²².

Le fait que les entités avec lesquels les parlementaires ont eu des rapports officiels lorsqu'ils occupaient leur poste ne doivent pas les employer semble être une question délicate. De plus, dans le cadre de leurs activités d'après-mandat, il devrait être interdit aux élus d'utiliser des renseignements confidentiels obtenus dans le cadre de leurs fonctions antérieures.

²² OCDE, [L'emploi d'après mandat. Bonnes pratiques en matière de prévention des conflits d'intérêts](#), 2011.



Autres

Certains membres du RFEDP peuvent aborder d'autres questions, même s'il ne s'agit pas de thèmes récurrents dans d'autres institutions. C'est en grande partie le résultat des différentes approches adoptées à l'égard des régimes d'intégrité publique. Parmi ces questions, on observe, de manière non exhaustive :

- l'utilisation des biens et des services de l'État;
- les contrats avec l'État;
- l'assiduité;
- la conduite générale;
- l'exercice des fonctions parlementaires;
- le harcèlement.



ENCADREMENT ET RÉOLUTION DES SITUATIONS DE CONFLITS D'INTÉRÊTS

Mécanismes de résolution d'un conflit d'intérêts

De nombreux membres du RFEDP exigent, lorsque des parlementaires sont en conflit d'intérêts dans l'exercice de leurs fonctions, qu'ils définissent et déclarent leurs intérêts personnels. Ils font la déclaration à l'entité parlementaire (c.-à-d. le greffier) ou à la partie concernée si la situation survient en dehors de l'organe législatif. De plus, le parlementaire doit s'abstenir de participer à la délibération ou de prendre part au vote ou se récuser, et cet acte doit être rendu public. Finalement, si une personne sait qu'elle est susceptible de se retrouver en conflit d'intérêts, elle doit le divulguer avant qu'il y ait des interventions et avant de voter sur la question.

Voici quelques exemples que l'on retrouve au sein de certains pays membres du RFEDP :

- Les députés sont tenus de cerner, dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions parlementaires, les intérêts personnels qu'ils détiennent dans une affaire à l'étude et de les déclarer par écrit au greffier ainsi qu'au commissaire, ou à la partie concernée si la situation survient à l'extérieur de la Chambre, pour la publication respective. Le député ne peut ainsi participer à un débat ni à un vote sur la question. (*Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, Canada; Commissaire à l'éthique et à la déontologie, Québec; Assemblée nationale, France*)
- Tout membre qui constate qu'il s'expose à un conflit d'intérêts visé en fait état oralement avant toute intervention écrite ou orale et avant de voter en commission ou en séance plénière sur une question qui touche cet intérêt. (*Commission fédérale de déontologie, Belgique*)



Renforcement et sanctions

Une fois que les Parlements ont mis en place des règles de déontologie, ils doivent établir des procédures claires et cohérentes pour le contrôle des contraventions aux règles, les enquêtes sur les fautes et la sanction des contrevenants. Les règles en matière de surveillance et de sanction suivent l'un des trois modèles institutionnels suivants²³ :

- Autoréglementation;
- Système hybride;
- Modèle institutionnel.

Le premier modèle, l'autoréglementation, est un système de réglementation à l'intérieur du Parlement, généralement sous la responsabilité d'une commission parlementaire composée de membres du Parlement qui surveillent l'application des règles, examinent les allégations de fautes et établissent les sanctions. Selon ce modèle, ils renvoient l'affaire devant le Parlement pour la soumettre à un vote final.

Le deuxième modèle, que l'on qualifie souvent de système hybride, préconise que le Parlement conserve quelques avantages de l'autoréglementation tout en créant une commission chargée de la gestion du code d'éthique et de déontologie, de l'enquête sur les écarts de conduite et de la présentation au Parlement d'un rapport dans lequel sont précisées les sanctions appropriées. Le Parlement conserve toutefois la responsabilité de sanctionner les contrevenants.

D'après le dernier modèle institutionnel, il est prévu qu'un acteur externe indépendant surveille l'application des règles, examine les allégations d'inconduite et est habilité, dans certains cas, à sanctionner les parlementaires.

Les choix sont donc variés et dépendent de chaque contexte. Certains gouvernements font confiance à leur Parlement pour l'autorégulation de la conduite des parlementaires, et d'autres adoptent un modèle hybride ou ils en confient la responsabilité à un organisme de réglementation externe, comme une agence anticorruption ou encore un spécialiste de l'éthique et des conflits d'intérêts.

²³ Voir les études suivantes : Institut national démocratique pour les affaires internationales, [Éthique parlementaire, Étude comparée](#), Série Recherches parlementaires, Dossier n° 4, 1999 p. 17 et 18; Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe-Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, [Rapport final du séminaire sur les « Codes de conduite pour les parlementaires et la prévention de la corruption »](#), juillet 2014.



Il est à noter que l'on semble avoir traditionnellement privilégié l'autoréglementation en grande partie pour protéger l'indépendance des Parlements par rapport au pouvoir exécutif. Cependant, à partir des années 2000, on a vu, sur le plan international, une orientation vers une réglementation externe, ce qui reflète en partie une perte de confiance dans la capacité des Parlements de s'autoréglementer, notamment à la suite d'une succession de scandales.

Au Canada, des incidents survenus au cours des années 1990 et au début des années 2000, dont le scandale des commandites, ont donné lieu à des examens par le vérificateur général du pays (mai 1995, octobre 2000, novembre 2003), ainsi qu'à la mise sur pied d'un groupe de travail sur les valeurs et l'éthique de la fonction publique (*De solides assises*, mars 1997). Un examen conjoint par la Chambre des communes et le Sénat du régime d'éthique a abouti au rapport Milliken-Oliver (mars 1997), qui a servi de base au nouveau *Code régissant les conflits d'intérêts des députés*.

i) Enquête

Peu de membres du RFEDP ont le pouvoir d'enquêter sur une possible violation des règles de déontologie par des parlementaires.

Dans certains cas, ils sont autorisés à déférer l'affaire. Par exemple, l'Assemblée nationale française compte une procédure qui permet à son déontologue de renvoyer une affaire au Président, qui peut à son tour la renvoyer au Bureau des assemblées pour la tenue d'une enquête plus approfondie. Cependant, on ne recourt que rarement à cette procédure. Toutefois, le Déontologue français a le pouvoir de mettre fin à toute situation dans laquelle un député emploie un membre de sa famille, en contradiction avec les règles établies par la loi dans ce domaine.

Idéalement, les membres de l'organisme responsable de l'éthique et de la déontologie devraient pouvoir enquêter sur une affaire, qu'il s'agisse d'une affaire que leur renvoie une tierce partie indépendante ou d'une enquête qu'ils entreprennent eux-mêmes. L'enquête doit être menée indépendamment de tout intérêt extérieur et donner lieu à un rapport public. Ainsi, un message serait envoyé aux parlementaires en ce qui concerne le fait que les actes répréhensibles sont examinés en profondeur et mis au jour. On renforcerait également la confiance de la population à l'égard du régime d'intégrité, car celle-ci verrait que l'on accorde de l'importance au comportement des élus. De plus, l'organisme responsable de l'éthique et de la déontologie devrait avoir le pouvoir de mettre fin à toute situation dans laquelle un parlementaire contrevient aux règles.



ii) Sanctions

Le type de sanctions qui peuvent être recommandées ou imposées et le type de recours offerts aux parlementaires varient grandement d'un membre à l'autre. Généralement, l'organisme recommande les sanctions, plutôt que de les imposer. Il appartient au Parlement ou à l'exécutif d'imposer des sanctions à ses députés par respect pour le principe de suprématie du parlement. Par exemple :

- À l'Assemblée nationale française, dans le cas d'une violation des règles, le Déontologue informe le parlementaire et le Président de l'Assemblée, qui à son tour en informe les membres du Bureau, qui est responsable d'imposer la sanction.
- Le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique du Canada peut, dans ses rapports d'enquête, recommander une sanction en cas de contravention aux règles par les élus. Toutefois, c'est à la Chambre des communes d'imposer ou non une sanction.
- Dans les règles de déontologie du Québec, on précise les types de sanctions pouvant être recommandées dans les rapports d'enquête, notamment : réprimande, amende, remboursement des profits illicites et perte du siège à l'Assemblée législative. Les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale doivent accepter le rapport pour que les recommandations soient imposées.

Dans le cas où l'organisme responsable de l'éthique et de la déontologie a établi, au cours d'une enquête, qu'un parlementaire a enfreint les règles, il devrait avoir le pouvoir de recommander une ou plusieurs sanctions dans le rapport d'enquête rendu public. Ces sanctions peuvent aller de la réprimande à la perte du droit de siéger à l'Assemblée législative et à l'imposition d'une amende ou d'une pénalité, en passant par l'obligation de présenter des excuses.



PARTIE 3 — LA PRÉVENTION

Les codes d'éthique ne doivent pas être conçus comme un ensemble de règles réactives destinées à sévir contre des parlementaires inexpérimentés, mais plutôt comme des directives visant à créer un milieu susceptible de promouvoir un comportement intègre chez les parlementaires qui y sont assujettis.

La prévention des conflits d'intérêts est au cœur du travail de la plupart des institutions membres du RFEDP. Il est possible d'adopter différentes approches pour aider les parlementaires à éviter les conflits. Des mesures de prévention efficaces contribuent également à renforcer la confiance de la population à l'égard des régimes d'éthique et des institutions politiques.

FORMATION ET SENSIBILISATION

Si l'application des règles est un élément clé d'un code d'éthique efficace, l'éducation ou la formation des parlementaires au respect de ces règles n'en est pas moins importante. À cet effet, plusieurs Parlements utilisent divers moyens d'éduquer leurs membres (et dans certains cas leur personnel) afin de les informer de l'interprétation des règles de déontologie ainsi que de la façon appropriée de les appliquer au quotidien. La forme et les modalités que peuvent prendre ces moyens peuvent varier d'un contexte à l'autre et seront différentes selon le fait que, par exemple, l'organe chargé de veiller à la déontologie parlementaire est un organe purement interne à l'Assemblée, un organe interne, mais indépendant, ou un organe externe indépendant. Dans certains pays, comme le Canada, il est possible d'émettre des avis consultatifs et de les rendre publics moyennant l'anonymisation des renseignements.

Il est recommandé que la formation des élus soit obligatoire et annuelle. Le Commissaire à l'éthique et à la déontologie du Québec a déjà fait cette recommandation. De leur côté, les responsables du GRECO suggèrent que des exemples ou des études de cas soient inclus dans la formation. Le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique du Canada a fait cette recommandation à plusieurs reprises, et la Chambre des communes a confirmé en mars 2023 qu'elle modifierait le *Code régissant les conflits d'intérêts des députés* pour exiger une formation personnalisée pour les députés, qui comporterait des scénarios à des fins pédagogiques, au cours des 120 premiers jours après la confirmation de leur mandat.



ACCOMPAGNEMENT

Certains des membres du RFEDP fournissent un soutien supplémentaire et indépendant aux parlementaires, lequel peut prendre différentes formes, notamment :

- des conseils confidentiels sur leur propre situation;
- des courriels généraux à l'ensemble des parlementaires au sujet d'une question qui les concerne tous;
- des directives publiées en ligne.

L'organisme responsable de l'éthique et de la déontologie devrait pouvoir appuyer les parlementaires, indépendamment de tout organe gouvernemental. Cet appui devrait prendre la forme de conseils impartiaux et confidentiels suivis de conseils écrits plus généraux à toutes les parties intéressées contribuant à assurer la confiance des élus à l'égard de l'organisme. Des avis publics écrits permettraient également de favoriser la confiance dans la population dans le régime d'éthique.

DÉCLARATION DES INTÉRÊTS (DIVULGATION PUBLIQUE ET RESTREINTE, DÉCLARATION DU PATRIMOINE)

Dans bon nombre des institutions relevant du RFEDP, on exige que les parlementaires déclarent à l'organisme responsable de l'éthique et de la déontologie leurs intérêts personnels ainsi que, bien souvent, ceux des membres de leur famille. Cette déclaration peut être détaillée et comprendre l'actif et le passif, les dettes, les prêts ainsi que les actifs contrôlés, les fiducies, les activités extérieures et toute autre information jugée pertinente. Son analyse permet à l'organisme d'obtenir un portrait de la situation financière du parlementaire et de sa famille, ainsi que de cerner et d'atténuer les sources éventuelles de conflits d'intérêts.

Parmi les membres du RFEDP, seuls les gouvernements de la France ainsi que du Canada exigent la divulgation à la fois des actifs et du passif. L'inclusion de cette exigence sert à rehausser la confiance de la population à l'égard de l'intégrité des députés.

Dans certains cas, il peut y avoir un délai entre le moment auquel le parlementaire est élu et celui où sa déclaration est soumise. Ce délai peut entraîner des retards dans l'analyse de l'information et dans l'évitement des conflits d'intérêts. C'est un problème éventuel, car les Assemblées législatives commencent leur travail peu après les élections.



Dans les systèmes où les règles de conduite s'avèrent efficaces, les parlementaires doivent non seulement déclarer leur patrimoine, mais le faire en temps opportun. Dans la plupart des régimes où l'on exige des déclarations de patrimoine des personnes assujetties, l'imposition de délais stricts semble donner de meilleurs résultats. En même temps, ces règles imposent des déclarations tous les ans ou encore chaque fois que survient un changement aux renseignements soumis. Un court délai après les élections permet à l'organisme responsable de l'éthique et de la déontologie d'analyser ces renseignements avant que l'Assemblée législative entame ses travaux.

OUTILS

3.1 Pour renforcer les dispositions déontologiques

La plupart des membres du RFEDP ont adopté des mesures de conformité qui contribuent à éviter que les parlementaires se retrouvent en conflit d'intérêts, ainsi qu'à renforcer la confiance de la population dans le régime d'intégrité. En voici quelques exemples :

Cloisonnements éthiques (cloisons ou filtres anti-conflits d'intérêts) : ces mesures préventives, mises en amont, sont établies lorsqu'il est possible qu'un parlementaire participe à des discussions ou à des décisions qui pourraient servir ses intérêts personnels. Elles visent à ériger des cloisons entre les parlementaires et un conflit d'intérêts.

Abstention ou récusation : un parlementaire est tenu de s'abstenir ou de se récuser d'une discussion, d'une décision, d'un débat ou d'un vote à l'égard de toute question qui pourrait le placer en situation de conflit d'intérêts.

Aliénation (dessaisissement) de biens contrôlés : tout bien contrôlé négocié en Bourse sera vendu à un tiers sans lien de dépendance ou placé en fiducie. Ainsi, le parlementaire ne bénéficiera d'aucune information privilégiée qui pourrait avoir une incidence sur la Bourse.

Interdiction de mener des activités extérieures : le parlementaire évitera toute situation de « loyautés divisées » ou de conflits de devoirs.

Examen annuel de la déclaration de l'élu : cet examen permet de s'assurer que les renseignements du parlementaire concernant ses actifs, son passif ainsi que ses activités sont à jour, et que tout conflit d'intérêts peut être évité.

Enquêtes et rapports d'enquête : en cas d'infraction possible aux règles de déontologie, l'organisme responsable de l'éthique et de la déontologie examine les allégations de façon indépendante.



3.2 Pour renforcer la confiance des citoyens

La plupart des membres du RFEDP demandent des comptes aux parlementaires, de manière à renforcer la confiance de la population à l'égard des règles et de leur application.

Celle-ci doit avoir accès à de l'information qui démontre que les parlementaires se conforment au régime d'éthique.

- Le fait de rendre public un résumé de l'information que les parlementaires fournissent à l'organisme responsable de l'éthique et de la déontologie permet aux citoyens de constater les conflits d'intérêts potentiels des parlementaires ainsi que la façon dont ceux-ci sont atténués (p. ex., des cloisonnements éthiques).
- Un registre public en ligne peut, entre autres, comprendre :
 - les résumés des renseignements des députés communiqués à l'organisme responsable;
 - les mesures de conformité que prennent les députés pour éviter les conflits d'intérêts, y compris les cloisonnements éthiques et les récusations;
 - les examens annuels;
 - les rapports d'enquête;
 - les rapports annuels sur le travail de l'organisme responsable.

De ce fait, les renseignements liés à l'application des règles ainsi que les renseignements pertinents concernant les élus seraient plus accessibles.



PARTIE 4 — L'ÉMERGENCE DE NOUVELLES QUESTIONS

LES MÉDIAS SOCIAUX

Les parlementaires utilisent les médias sociaux pour communiquer avec la population et être à l'écoute de ses besoins. Ces médias leur permettent également d'avoir une meilleure visibilité et un meilleur contrôle de leur image, de façonner l'opinion publique et de faire campagne. L'usage des médias sociaux n'est cependant pas exempt d'enjeux tels que la désinformation qui peut induire le public en erreur et avoir un impact dans la confiance du public dans les institutions démocratiques.

Les parlementaires ne doivent pas oublier que, bien qu'utiles, les médias sociaux peuvent soulever des problèmes tels que l'abus et l'utilisation à d'autres fins, l'atteinte à l'image publique ainsi que la propagation de discours haineux. Par exemple, au Canada, il a été déterminé qu'une sénatrice avait enfreint le *Code régissant l'éthique les conflits d'intérêts des sénateurs* en affichant des lettres jugées racistes sur son site Internet²⁴.

Il est donc essentiel que les parlementaires comprennent les risques et les enjeux associés à ce qu'ils publient en ligne et à la propagation de désinformation. Cela peut avoir pour effet d'intensifier la polarisation politique et de diminuer la confiance du public dans les institutions démocratiques.

Il est à noter qu'au niveau international, en 2013, un premier ensemble de directives sur l'utilisation des médias sociaux par des parlementaires a vu le jour grâce aux travaux de l'Union Interparlementaire, qui a rédigé un *Guide des réseaux sociaux à l'intention des parlements et parlementaires*. En 2021, cette organisation a revisité ces directives pour tenir compte des nouvelles réalités auxquelles les parlementaires du monde doivent faire face en ce qui a trait à l'utilisation des médias sociaux²⁵.

Les responsables de la Commission fédérale de déontologie (Belgique) ont souligné « l'importance, pour les parlementaires, de respecter les principes d'intégrité, de transparence et d'honnêteté dans l'exercice de leurs fonctions, lorsqu'ils agissent en ligne ». La difficulté d'imposer des règles de conduite en la matière au nom de la liberté d'expression les a conduits à se contenter d'une recommandation unique, visant à proscrire l'anonymat des parlementaires dans les médias sociaux²⁶.

²⁴ Canada, Bureau du conseiller sénatorial en éthique, [Rapport d'enquête en vertu du Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs concernant la sénatrice Lynn Beyak](#), 19 mars 2019.

²⁵ Union interparlementaire, [Social Media Guidelines | Inter-Parliamentary Union \(ipu.org\)](#).

²⁶ Belgique, Commission fédérale de déontologie, [Avis n° 2023/1 du 13 mars 2023 – Avis d'initiative relatif à l'utilisation des réseaux sociaux par les parlementaires fédéraux](#).



LE HARCÈLEMENT

Au sein de certaines institutions membres du RFEDP, par exemple, le Bureau du conseiller sénatorial en éthique (Canada) et le Déontologue de l'Assemblée nationale de France traitent de la question du harcèlement.

En 2021, le Sénat du Canada a modifié le *Code* pour y inclure un régime distinct pour les cas de harcèlement et de violence, afin de l'harmoniser avec la nouvelle *Politique du Sénat sur la prévention du harcèlement et de la violence*²⁷.

Selon le Règlement de l'Assemblée nationale (France)²⁸ :

Dans l'exercice de son mandat, chaque député doit se conformer aux principes énoncés dans le présent code et les promouvoir. Le harcèlement moral ou sexuel constitue une atteinte au devoir d'exemplarité. Tout manquement au Code de déontologie peut être sanctionné dans les conditions prévues à l'article 80-4 du Règlement de l'Assemblée nationale.

En France, la cellule anti-harcèlement est le point d'entrée de toutes les victimes présumées (collaborateur et fonctionnaire parlementaire) de harcèlement moral ou sexuel (ou d'agissements sexistes) ou des témoins de situations de harcèlement. Cette cellule, composée de psychologues et de juristes, offre une écoute professionnelle et indépendante.

Si les agissements reprochés peuvent effectivement être qualifiés de harcèlements moral ou sexuel et si le collaborateur parlementaire accepte de lever l'anonymat, la cellule transmet le dossier au Déontologue. Ne disposant pas de pouvoir d'enquête au sens strict, il propose une médiation entre les parties. C'est l'occasion pour lui de connaître la position du député-employeur et de formuler toutes les recommandations nécessaires. Il peut, en cas de besoin, solliciter les services de la cellule anti-harcèlement.

Indépendamment de la possibilité de saisir les autorités judiciaires, le Déontologue peut, en cas de manquement caractérisé, procéder à une transmission du dossier au Président de l'Assemblée nationale qui saisira le bureau. Celui-ci appréciera s'il convient ou non de prononcer une sanction disciplinaire.

Le Déontologue n'est pas, en revanche, compétent pour les fonctionnaires parlementaires. La cellule, si les mêmes conditions évoquées plus haut sont remplies, transmet le dossier au directeur des ressources humaines qui diligentera une enquête interne conformément au droit commun.

²⁷Bureau du conseiller sénatorial en éthique (Canada), [Résumé des principales dispositions sur le harcèlement et la violence aux termes du Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs](#).

²⁸France, [Règlement de l'Assemblée nationale](#), art. 6.



Au paragraphe 7.3 du *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs* du Canada, il est clairement indiqué que le sénateur doit s'abstenir de toute conduite qui constitue du harcèlement et de la violence. Le *Code* contient également plusieurs dispositions sur le processus de sanction imposée à un sénateur qui enfreint cette règle. En matière de harcèlement et de violence, le *Code* fonctionne en harmonie avec une politique sénatoriale spécifique sur le sujet. Si, à la suite d'une enquête relevant de cette politique, un sénateur est trouvé coupable d'avoir enfreint la politique en question, il a automatiquement manqué à son obligation découlant du paragraphe 7.3.



CONCLUSION

Ce document se veut un point de départ à une réflexion commune entre les membres du Réseau. Il continuera de se développer à mesure que les normes d'éthique évolueront.

Comme il est indiqué ci-dessus, les éléments essentiels d'un cadre d'éthique et de déontologie efficace sont les suivants :

- Élaboration d'un **code écrit**;
- Prescription de **normes claires**;
- Révision ou **examen** périodique;
- Administration par une **entité indépendante** qui dispose de ressources suffisantes.

Il n'existe pas de solution unique permettant d'améliorer les normes d'éthique et de déontologie parlementaires. Les stratégies les plus efficaces sont celles pour lesquelles on tient compte des conditions institutionnelles et politiques spécifiques à chaque institution.



BIBLIOGRAPHIE

Javary, Baptiste. [La déontologie parlementaire](#), thèse de doctorat, Paris, Université Paris Nanterre, 2019.

Belgique, Chambre des représentants, [Code de déontologie des membres de la Chambre des représentants](#).

Belgique, Commission fédérale de déontologie, [Avis n° 2022/1 du 20 décembre 2022 — Avis d’initiative relatif aux conflits d’intérêts résultant du cumul de mandats et fonctions publics](#).

Belgique, Commission fédérale de déontologie, [Avis n° 2023/1 du 13 mars 2023 — Avis d’initiative relatif à l’utilisation des réseaux sociaux par les parlementaires fédéraux](#).

Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, [Le conflit d’intérêts apparent](#), juillet 2015.

Canada, Commissariat aux conflits d’intérêts et à l’éthique, [Mémoire présenté au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre des Communes](#), février 2022.

Canada, Bureau du conseiller sénatorial en éthique, [Résumé des principales dispositions sur le harcèlement et la violence aux termes du Code régissant l’éthique et les conflits d’intérêts des sénateurs](#).

Canada, Bureau du conseiller sénatorial en éthique, [Rapport d’enquête en vertu du Code régissant l’éthique et les conflits d’intérêts des sénateurs concernant la sénatrice Lynn Beyak](#), 19 mars 2019.

Conseil de l’Europe.

Série des traités n° 205, [Convention du Conseil de l’Europe sur l’accès aux documents publics](#), 18 juin 2009.

[Recommandation N° R \(2000\) 10 du Comité des ministres aux États membres sur les codes de conduite pour les agents publics](#), adoptée par le Comité des ministres le 11 mai 2000 à sa 106^e session.

Edelman, [2023 Edelman Trust Barometer Global Report](#), 2023.

France, [Constitution du 4 octobre 1958](#).

France, [Règlement de l’Assemblée nationale](#).

France, Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, [Définitions du conflit d’intérêts au sein des institutions européennes](#), juillet 2021.

Groupe de travail anticorruption du G20 par la Banque mondiale, OCDE et UNODC [Preventing and Managing Conflicts of Interest in the Public Sector : Good Practices Guide](#), juillet 2020.

International Institute for Democracy and Electoral Assistance, [Judicial Appointments, International IDEA Constitution-Building Primer 4](#), 2017.



Réseau francophone d'éthique et de déontologie parlementaires, [Lexique](#).

Office québécois de la langue française, Grand Dictionnaire terminologique, [Code d'éthique](#), 2008.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

- [Recommandation du Conseil sur les lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public](#), 2003.
- [Gérer les conflits d'intérêts dans le secteur public – Mode d'emploi](#), 2006.
- [Forum mondial sur la gouvernance publique](#), 27 avril 2009.
- [L'emploi d'après mandat : Bonnes pratiques en matière de prévention des conflits d'intérêts](#), 2011.
- Recommandation du Conseil sur l'intégrité publique, [Intégrité publique](#), 2017.
- [Recommandation du Conseil sur l'amélioration du comportement éthique dans le service public incluant les principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public](#), OECD/LEGAL/0298, 2022.

Parlement européen, Règlement intérieur du Parlement européen, [Annexe 1 : Code de conduite des députés au Parlement européen en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts](#).

UNODC, [Guide législatif pour l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption](#), Deuxième édition révisée, 2012.

Union interparlementaire, [Social Media Guidelines | Inter-Parliamentary Union](#).

Transparency International.

- [2022 Corruption Perceptions Index — Explore the... — Transparency.org](#), 2022.
- Martini, Maira, [Efficacité des codes de conduite pour parlementaires](#), 6 février 2012.



1. Assiduité

Réfère au fait de fournir une participation constante aux travaux parlementaires, sans absence injustifiée et déraisonnable. Cette notion peut également s'appliquer à l'exercice d'autres fonctions attribuées au parlementaire, à l'extérieur des travaux.

2. Cadeau

Tout don, avantage, invitation ou marque d'hospitalité octroyés à un parlementaire.

3. Cessation de fonctions

Cessation de mandat

Réfère à la fin d'un mandat d'exercice d'une charge publique.

4. Conflit d'intérêts

Caractérise toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction.

Le conflit d'intérêts peut être réel ou apparent.

5. Code de conduite³⁰

Un code de conduite décrit le comportement attendu de manière aussi précise et sans équivoque que possible. Il permet également d'établir des procédures rigoureuses pour son application : suivi systématique et sanctions sévères pour ceux qui enfreignent les règles.

6. Code de déontologie³¹

Un code de déontologie porte sur des valeurs générales. Plutôt que de dicter un comportement, le code de déontologie offre un cadre global énonçant des valeurs générales.

7. Code d'éthique³²

Texte énonçant les valeurs ainsi que les principes à connotation morale ou civique auxquels adhère une organisation, et qui servent de guide à un particulier ou à un groupe afin de l'aider à juger de la justesse de ses comportements.

²⁹ Réseau francophone d'éthique et de déontologie parlementaire, [Lexique](#). Ce lexique est le résultat de la collaboration entre le commissaire à l'éthique et à la déontologie du Québec et le Déontologue de l'Assemblée nationale de France. Ces définitions sont le reflet de celles adoptées par les membres du RFEDP, mais ces dernières peuvent faire l'objet de débat. À noter que les définitions de « code d'éthique », de « code de conduite » et de « code de déontologie » reflètent celles adoptées par les membres de l'OCDE.

³⁰ OCDE, [Forum mondial sur la gouvernance publique](#), 27 avril 2009, p. 35.

³¹ *Id.*

³² Office québécois de la langue française, Grand Dictionnaire terminologique, [Code éthique](#), 2008.



8. Déontologie

Réfère aux devoirs et aux obligations qui incombent à un individu en vertu de l'exercice d'une charge ou d'une profession ou de la détention d'une fonction, et qui sont associés à une sanction.

Dans le cadre de la régulation de la conduite des titulaires d'une charge publique comme les parlementaires, ce terme renvoie surtout au respect des dispositions contenues dans des textes législatifs ou internes au Parlement (Règlement intérieur, prescriptions des autorités) encadrant l'exercice de fonctions publiques. Il suppose la prescription d'une conduite dans une situation précise.

9. Éthique

Réfère aux notions de bien et de mal. Suppose un jugement moral, une réflexion pour faire le bien, pour bien agir, pour régler une conduite.

Dans le contexte parlementaire, l'éthique est une forme d'éthique appliquée ; elle est circonscrite à l'exercice de fonctions parlementaires. Il s'agit ainsi, comme l'éthique en droit, en architecture ou en médecine, d'une éthique professionnelle.

10. Harcèlement

Réfère à une conduite dégradante prenant la forme de paroles ou de comportements nuisant à la dignité d'un individu.

11. Intégrité

Honnêteté d'un individu, d'une institution.

12. Intérêt général

Intérêt de nature à concerner une frange importante de la population, voire la population en entier.

13. Intérêt personnel

Intérêt de nature à ne concerner que soi-même.

14. Règles de déontologie

Ce sont les dispositions contenues dans des textes législatifs ou internes au Parlement (Règlement intérieur, prescriptions des autorités) qui prescrivent des devoirs et des obligations à un individu.

Les recommandations et lignes de conduite émises par un commissaire à l'éthique et à la déontologie, un déontologue ou un comité de déontologie peuvent également constituer des règles déontologiques.

15. Représentant d'intérêts – Lobbyiste

Se dit d'un individu dont l'activité professionnelle consiste à entrer en contact avec un décideur public afin d'influencer ses décisions de manière à favoriser des intérêts particuliers.

