

HELPDESK

PROVIDING ON-DEMAND RESEARCH TO HELP FIGHT CORRUPTION

EFFICACITE DES CODES DE CONDUITE POUR PARLEMENTAIRES

QUESTION

Les codes d'éthique destinés aux parlementaires se montrent-ils efficaces dans la pratique ? Nous souhaiterions connaître des exemples de bonnes pratiques en matière d'adoption de procédures déontologiques et de codes de conduite.

OBJECTIF

A la suite des récents scandales de corruption mettant en cause des parlementaires, TI Estonie a proposé d'établir un code d'éthique pour les parlementaires. Nous souhaiterions obtenir des informations sur l'impact positif que ce type de code de conduite peut avoir.

SOMMAIRE

1. Dans quelle mesure les codes de conduite sont-ils efficaces ?
2. Bonnes pratiques en matière de codes de conduite pour les parlementaires
3. Bibliographie

Requête provenant de : TI Estonie

Auteur(s)

Maira Martini, Transparency International,
mmartini@transparency.org, Tinatin Ninua,
Transparency International, tninua@transparency.org

Revu par

Marie Chêne, Transparency International,
mchene@transparency.org; Robin Hodess, Ph. D.,
Transparency International,
rhodess@transparency.org

Date

Soumis le : 24 janvier 2012

Réponse fournie le : 6 février 2012

AVERTISSEMENT

Les travaux de recherche relatifs à l'efficacité des codes d'éthiques ou des codes de conduites sont peu nombreux. Cette réponse se base principalement sur les résultats d'une étude conduite au Royaume-Uni en 2004.

RESUME

L'objectif global des codes de conduite destinés aux parlementaires varie d'un pays à l'autre. Les codes de conduite ont généralement pour but de promouvoir les comportements éthiques et d'éviter les comportements contraires à l'éthique. Ils proposent pour cela un ensemble de normes déontologiques, cherchent à renforcer la confiance et le respect des citoyens vis-à-vis de leurs institutions et établissent pour les parlementaires des droits et des responsabilités. Les codes faisant figure de bonnes pratiques énoncent souvent des principes éthiques généraux tout en abordant les questions de conflit d'intérêts, de dons et faveurs, de déclaration de patrimoine, d'activités extérieures, de népotisme, des emplois d'après mandat et de relations avec les groupes de lobbying.

Des études ont montré que les parlementaires considèrent que l'existence d'un code de conduite peut être utile dans certaines situations : éviter les vices de forme ou de procédure, protéger les parlementaires dans leurs relations avec les électeurs et les partis locaux ou encore permettre un meilleur contrôle du travail parlementaire, au sein du Parlement et en dehors.

Les experts continuent de débattre sur ce qui constitue un code de conduite bien conçu et mis en

œuvre de manière efficace. L'efficacité d'un code de conduite pour parlementaires peut dépendre de nombreux facteurs : phase de consultation et de discussions préalable à l'entrée en vigueur du code de conduite, existence d'une société civile active, liberté de la presse, système d'intégrité opérationnel, dispositifs de protection des lanceurs d'alerte efficaces. Le niveau d'implication des parlementaires ainsi que l'accessibilité et la simplicité du code de conduite sont également des éléments importants, au même titre que les mécanismes de surveillance mis en place.

1. DANS QUELLE MESURE LES CODES DE CONDUITE SONT-ILS EFFICACES ?

Code d'éthique ou code de conduite ?

Les termes « code d'éthique » et « code de conduite » sont généralement utilisés de manière interchangeable. Ils sont pourtant différents. Selon Stapenhurst et Pelizzo, « les codes d'éthiques sont souvent des textes assez généraux : ils énoncent de grands principes de comportement mais ne définissent pas ce qu'est un comportement convenable et ce qui ne l'est pas ; ils ne prévoient pas non plus de sanctions en cas de violation des principes énoncés. Les codes de conduite, eux (...), contiennent une liste des comportements à adopter dans un certain nombre de circonstances et donnent des indications aux personnes visées par le texte en question. Ils contiennent des normes applicables et prévoient des sanctions en cas de manquement. » (Stapenhurst et Pelizzo, 2004).

On considère généralement comme une bonne pratique la mise en place de mécanismes d'application efficaces afin de garantir que le code de conduite répond aux objectifs fixés. Cette étude se concentre donc sur les codes d'éthique ou de conduite qui sont accompagnés de mécanismes d'application permettant de prévenir de façon efficace les conflits d'intérêts et les comportements contraires à l'éthique.

Les codes d'éthique destinés aux parlementaires se montrent-ils efficaces dans la pratique ?

Les études sur l'impact des codes de conduite ou des codes d'éthique sur le comportement des parlementaires sont peu nombreuses. Même dans le cas où des changements de comportement sont

constatés, il est difficile de les imputer à la seule mise en place d'un code d'éthique ou de conduite – ces changements étant susceptibles de dépendre de bien d'autres facteurs d'ordre politique, social et institutionnel. Il est ainsi délicat d'isoler une relation directe de cause à effet entre l'introduction d'un code de conduite et les comportements des parlementaires.

De plus, un code de conduite a peu de chance de produire les résultats escomptés à court terme – il peut même, à un stade intermédiaire, avoir un impact négatif sur les perceptions de la corruption au sein du public. La mise en place de nouvelles règles et de mécanisme de surveillance peut révéler l'existence de mauvaises conduites qui étaient auparavant cachées ou non reconnues en tant que telles, conduisant à accroître la perception de la corruption (Parlement européen, 2011).

Efficacité du code de conduite pour les parlementaires adopté au Royaume-Uni

Une étude réalisée par Nicholas Allen au Royaume-Uni en 2004 (Allen, N., 2009) analyse la manière dont les députés britanniques ont réagi aux règles et dispositifs éthiques mis en place dans les années 1990. L'étude cherche à déterminer si ces réformes ont effectivement affecté les comportements et les valeurs des députés ainsi que leurs préférences quant aux dispositions réglementaires. Elle se base sur la couverture de ces réformes dans les médias, ainsi que sur des documents officiels et des entretiens avec des parlementaires¹.

Selon cette étude, neuf des 38 députés interrogés ont admis ne jamais avoir lu le code de conduite. La plupart se sont justifiés en expliquant que, n'ayant aucun intérêt extérieur ni patrimoine à déclarer, ils n'avaient pas de raison de prendre connaissance de ce texte. D'autres ont confié qu'il leur semblait plus simple d'appeler le *Standards in Public Life Office* (le comité sur les normes dans la vie publique) en cas de doute ou de question plutôt que de se référer au code de conduite. Les députés s'accordent également à dire qu'une bonne connaissance du code de conduite est peu susceptible d'influencer la conduite d'un parlementaire dans la mesure où les principes énoncés relèvent pour eux du bon sens – tous

¹L'auteur a interrogé 38 députés et 7 fonctionnaires au Parlement en fonction ou l'ayant été, avant et après les élections générales de 2005. Deux députés et un ancien fonctionnaire au Parlement ont également fait part de leur opinion par correspondance.

considérant qu'un député sait ce qui est convenable et ce qui ne l'est pas. Comme le résume un député : « un code de conduite a peu de chance de faire d'une pomme pourrie un fruit comestible » (Allen, N., 2009, p. 5).

Les députés s'accordent néanmoins à dire que le code de conduite peut se montrer utile dans certaines situations, comme pour prévenir les vices de forme ou de procédure ou pour offrir aux parlementaires une « protection » dans leurs relations avec les électeurs et les partis locaux, dans la mesure où il existe un code formel à l'aune duquel il est possible de juger leur comportement. Selon les députés interrogés, le code de conduite leur permet d'expliquer précisément aux électeurs et aux partis locaux ce qui relève ou non de leur champ de compétence.

L'étude décrit également d'autres effets positifs liés à toute réforme relative à l'éthique : le comportement des députés fait l'objet d'un contrôle accru au sein du Parlement et en dehors et les députés sont plus attentifs à la manière dont leur attitude est perçue.

L'auteur note cependant qu'il est impossible de déterminer avec certitude si ces effets positifs ont pour corollaire un réel changement des comportements. La position officielle du *Committee on Standards in public life*, partagé par les députés, est que les types de comportements qui alertaient l'opinion publique dans les années 1980 – en particulier les liens des députés avec les groupes de lobbying – ont largement diminué (Allen, N., 2009). Néanmoins, l'utilisation abusive des indemnités parlementaires, des notes de frais et des ressources mises à disposition des députés demeure problématique en dépit de l'adoption d'un code de conduite – on peut également supposer que ces abus ont été dévoilés grâce à la mise en place du code de conduite. En conséquence, le gouvernement a adopté en 2009 une loi mettant en place un comité indépendant chargé de contrôler l'utilisation des indemnités parlementaires.

Allen indique également que le code de conduite n'a pas vraiment fait diminuer le scepticisme de l'opinion publique britannique à l'égard des attitudes de son personnel politique. Une étude récente réalisée par Transparency International Royaume-Uni reflète cette tendance en indiquant que le Parlement est considéré comme la troisième institution la plus corrompue du pays. Ainsi, 55,7% des personnes interrogées

pensent que le Parlement est touché par la corruption (TI-UK, 2011).

Facteurs pouvant contribuer à l'efficacité d'un code de conduite à l'intention du législateur

De nombreux autres facteurs peuvent influencer le comportement ou le changement de comportement des parlementaires. Il est peu probable que la seule mise en place d'un code d'éthique puisse résoudre tous les problèmes auxquels fait face une institution. Les principes, les règles et les réglementations doivent s'inscrire dans un effort plus large visant à améliorer le fonctionnement de l'institution » (GOPAC - Power, 2009).

Dès lors, l'efficacité d'un code de conduite à destination des parlementaires peut dépendre d'un certain nombre de facteurs (Power, 2009 ; Williams, 2011) :

- mécanismes d'application performants ;
- existence d'une société civile mobilisée ;
- liberté de la presse ;
- existence d'un système d'intégrité opérationnel ;
- dispositifs efficaces de protection des lanceurs d'alerte ;
- implication des parlementaires ;
- attitude des parlementaires et culture parlementaire ;
- degré d'implication des parties prenantes lors de la phase de consultation et de discussion ;
- simplicité et accessibilité du code de conduite
- mécanisme de surveillance ;
- sanctions claires et adaptées ;
- institution de surveillance chargée d'appliquer les règles, mais aussi de former et de conseiller les parlementaires ;
- application exhaustive (étendue aux groupes de lobbying et aux fonctionnaires parlementaires) ;
- compatibilité avec les lois liées à l'éthique parlementaire (lois anti-corruption, réglementation des élections et du financement des partis, etc.).

Culture et attitudes

Plusieurs études ont déjà montré que les codes d'éthique à destination du législateur ont plus de chance d'être suivis et de se montrer efficace s'ils sont soutenus par les parlementaires (Mancuso, 1993, 1995). D'autres études soulignent qu'il est

important que les parlementaires aient la même conception des normes éthiques (Pelizzo; Ang, 2008). Un code d'éthique ou un code de conduite a plus de chance de se montrer efficace si les parlementaires ont des attitudes et des valeurs communes, s'ils s'accordent sur les problèmes que le code de conduite a pour but de résoudre et s'ils partagent la même opinion quant aux solutions qu'il convient d'apporter à ces problèmes (Mancuso, 1995).

Consultation et discussions

La phase d'élaboration du code de conduite peut également contribuer à l'efficacité de sa mise en œuvre et, à terme, à son impact sur l'attitude et le comportement des parlementaires. Il est important que les parlementaires s'approprient les règles qui seront décidées pour qu'ils puissent ensuite les considérer comme légitimes (Power, 2009). Pour cela, les codes de conduites ne doivent pas seulement prendre en considération les normes communément acceptées, mais aussi s'assurer que les parlementaires s'accordent sur le détail des règles énoncées et qu'ils les soutiennent.

Les publications à ce sujet soulignent l'importance d'un vaste processus de consultation et de discussion impliquant aussi bien les parlementaires que les autres groupes concernés, comme les organisations de la société civile (Williams, 2011). Il est ainsi fondamental que les parlementaires soient impliqués dans chacune des phases de l'élaboration du code de conduite au travers d'un large processus de consultation, de discussion et de délibération (Power, 2009).

Il peut enfin être nécessaire d'effectuer des changements dans les règles précédemment établies ou de clarifier certains points s'étant avérés équivoques. Les systèmes en place doivent donc rester réactifs pour apporter des solutions aux problèmes apparaissant au fil du temps. Au Royaume-Uni, le guide relatif aux règles régissant la conduite des députés a déjà fait l'objet d'une révision en 2009 après un vaste processus de consultation amorcé en 2006. Une deuxième consultation a lieu en ce moment ; elle a pour but d'améliorer ces règles et d'effectuer les changements nécessaires au vu de l'expérience et des attentes actuelles. La consultation est ouverte à tous les parlementaires ainsi qu'aux autres parties prenantes. Il est possible de soumettre une suggestion en ligne à l'adresse suivante : [http://www.parliament.uk/mps-lords-and-](http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/standards-and-interests/pcfs/consultation-on-code-of-conduct-for-mps/)

[offices/standards-and-interests/pcfs/consultation-on-code-of-conduct-for-mps/](http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/standards-and-interests/pcfs/consultation-on-code-of-conduct-for-mps/).

Sanctions

Selon les pays, des sanctions claires peuvent être envisagées en cas de manquement aux règles énoncées. Ces sanctions peuvent revêtir des formes différentes : suspension, amende, avertissement, dénonciation publique, voire, plus rarement, sanctions pénales.

Une étude réalisée par Jolanta Paliduskaite (non datée) montre que les pays d'Europe centrale et orientale et les pays membres de la CEI n'ont, pour la plupart, pas mis en place de sanctions pénales. Selon l'auteur, l'introduction d'un régime de sanctions devrait prendre en compte le temps nécessaire aux membres pour s'habituer aux nouvelles procédures, ainsi que l'importance de l'éducation et de la formation pour aider à une meilleure compréhension des nouvelles règles.

Institutionnalisation

Selon une étude de l'OCDE sur la mise en œuvre des codes de conduite, pour bien cerner les enjeux et se baser sur des attentes réalistes, un code de conduite doit être administré par une commission ou un conseil indépendant chargé de sa mise en œuvre et de son application (Paliduskaite, non datée). Dans le cas des codes de conduite à destination des parlementaires, comme indiqué précédemment, l'expérience montre que trois méthodes sont possibles pour mettre en place l'institution chargée de conseiller les parlementaires et d'appliquer les règles : l'autorégulation, comme dans le cas du Parlement européen, la co-régulation, comme au Royaume-Uni, et la régulation indépendante, comme aux États-Unis².

Education et formation

Promouvoir le développement d'une culture de l'intégrité au sein de l'administration publique est une composante fondamentale de toute politique visant à

² **Auto régulation** : par l'intermédiaire des groupes politiques ou au niveau de l'assemblée parlementaire ; **co-régulation** ou régulation hybride : autorégulation avec l'aide d'une commission indépendante ; **régulation externe** : un organisme extérieur surveille le respect du code de conduite et applique ses dispositions.

promouvoir la déontologie. Cela peut passer par une formation à l'éthique professionnelle basée sur les compétences, qui peut s'avérer pertinente pour renforcer l'intégrité de la fonction publique (Whitton, 2009). De même, la formation des parlementaires peut contribuer à l'efficacité d'un régime déontologique en clarifiant ce qu'est une mauvaise conduite et en indiquant les moyens de l'éviter (Pelizzo, 2004). Des explications relatives aux dispositions du régime d'éthique peuvent également figurer dans un programme d'accueil à destination des nouveaux parlementaires.

Par ailleurs, dans l'idée d'offrir formation et conseils aux parlementaires, un certain nombre de Parlements nationaux proposent à leurs membres des guides de références. Ces documents expliquant l'institution et ses activités viennent généralement en complément des règlements intérieurs (Power, 2009). On peut par exemple citer le Guide to the rules relating to the conduct of Members of Parliament (guide des règles régissant la conduite des députés) au Royaume-Uni.

Autres facteurs

Selon une étude réalisée en 2005, l'impact des codes d'éthiques sur la déontologie des comportements au sein d'une organisation peut s'expliquer par trois raisons différentes : (i) quand les normes en matière d'éthique sont clairement connues, on constate une plus grande tendance à identifier et dénoncer les abus ; (ii) un individu hésite souvent à commettre des abus s'il estime que son entourage sait que ses actes sont contraire à l'éthique ; (iii) les individus considèrent qu'ils ont plus de chances d'être pris en faute dans un environnement où la déontologie tient une place importante (Gilman, 2005).

2. Bonnes pratiques en matière de codes de conduite pour les parlementaires

Les codes de conduite constituent une part importante du travail de lutte contre la corruption. Ils sont moins courants dans les pays de droit romano-germanique, qui tendent à se reposer davantage sur le « droit dur » pour gérer les questions liées à l'éthique. Ils sont en revanche plus répandus dans les pays de Common Law. Néanmoins, certains pays appliquant traditionnellement le droit romano-germanique ont également commencé à faire appel à des méthodes de droit souple pour traiter les questions d'éthique au sein du secteur public et mettent en œuvre des codes de conduite (Demke et al., 2007).

Un des principaux avantages d'un code de conduite est qu'il réunit les dispositions relatives à l'éthique d'une institution au sein d'un document unique et exhaustif. Un code de conduite offre aux députés des conseils pour gérer les situations difficiles et les dilemmes d'ordre éthique ; il énonce clairement les mécanismes visant à aborder la question des conflits d'intérêts et à les éviter. Il est aussi important de noter que ce qui est autorisé par la loi n'est pas forcément conforme à l'éthique. Un code de conduite doit donc éclairer ce genre de situations et identifier des moyens d'y remédier, par l'intermédiaire de formations, de services de conseils et de mécanismes d'application.

Objectifs

L'objectif global d'un code de conduite pour parlementaires varie selon les circonstances dans lesquelles il a été adopté. Certains objectifs sont néanmoins récurrents :

- Mettre à la disposition des parlementaires un ensemble de normes éthiques ;
- Promouvoir une déontologie parlementaire et éviter les comportements contraires à l'éthique ;
- Proposer des conseils aux parlementaires confrontés à des situations difficiles ;
- Etablir un système de valeurs et de responsabilités ;
- Offrir des moyens de défense en cas d'accusation infondée ;
- Améliorer ou restaurer la confiance des citoyens dans l'institution ;
- Améliorer la responsabilité et le contrôle politique ;
- Formuler les principes d'une déontologie parlementaire.

Contenu

Bien que la portée et le contenu des codes de conduite varient considérablement d'un pays à l'autre, ils couvrent en général trois aspects (Power, 2009) :

1. **Principes** : établir les principes généraux en matière d'éthique que doivent suivre les parlementaires et les valeurs auxquelles ils doivent se conformer (comme l'honnêteté, l'intégrité, l'ouverture, la transparence, etc.)
2. **Règles** : formuler dans le détail les dispositions visant à identifier les conduites et comportements acceptables et ceux qui ne le sont pas. Ces dispositions concernent

généralement les conflits d'intérêts, la transparence, les déclarations d'intérêts, le népotisme, les activités extérieures, les dons et faveurs, les frais de déplacement, les emplois d'après mandat ou encore l'utilisation des biens et des services

3. **Dispositif réglementaire** : encadre le mécanisme d'application des règles et des sanctions et les conseils proposés aux parlementaires.

Pour plus d'informations sur la portée et le contenu des codes de conduite, vous pouvez vous référer à une précédente réponse du Helpdesk sur les codes de conduite à destination des fonctionnaires et des membres de l'administration. Bien que cette réponse ne traite pas spécifiquement des parlementaires, les principaux éléments relatifs au contexte, au contenu et aux mécanismes d'application sont sensiblement identiques. Ce document est disponible à l'adresse suivante :

[https://ticz.transparency.org/Working_Together/ask/Helpdesk%20Answers/Code%20of%20conducts%20for%20Public%20Officials%20and%20Members%20of%20Government%20%20\(1\).pdf](https://ticz.transparency.org/Working_Together/ask/Helpdesk%20Answers/Code%20of%20conducts%20for%20Public%20Officials%20and%20Members%20of%20Government%20%20(1).pdf)

Pour plus d'informations concernant les déclarations de patrimoine, vous pouvez vous référer à une précédente réponse du Helpdesk à l'adresse suivante :

https://ticz.transparency.org/Working_Together/ask/Helpdesk%20Answers/Asset%20Declaration%20for%20Politicians.pdf

Exemples de bonnes pratiques

Les codes de conduite à destination des parlementaires au Royaume-Uni et aux Etats-Unis font souvent figure de bonnes pratiques dans la mesure où ils abordent la plupart des questions éthiques concernant les parlementaires. Ils prévoient également des sanctions claires et sont liés à une autorité indépendante chargée non seulement de surveiller le respect du code de conduite mais aussi de conseiller les parlementaires sur les questions de déontologie (Power, 2009). Le code de conduite pour les députés européens, récemment adopté, est également considéré comme solide et exhaustif, bien qu'il soit encore trop tôt pour mesurer son impact (Transparency International, 2011).

Royaume-Uni

Procédure d'adoption

Au Royaume-Uni un nouveau système de contrôle des pratiques du point de vue de l'éthique, plus exhaustif, a été mis en place au milieu des années 1990. Cette décision faisait écho aux préoccupations du milieu politique, du public et des médias quant à des conduites contraires à l'éthique chez les parlementaires, comme le fait d'accepter une contrepartie financière pour déposer une question parlementaire. Ces préoccupations avaient également pour objet les procédures de nominations au sein des organismes publics.

En 1994, le Premier ministre britannique instaura le *Committee on Standards in Public Life*, avec Lord Nolan à sa tête. Cet organe était chargé d'enquêter sur l'état de la vie publique au Royaume-Uni, à la suite de quoi il adopta les « principes Nolan » pour la vie publique³. Ces principes servirent par la suite de base au travail du comité de la Chambre des communes sur les normes et les privilèges, quand celui-ci établit une ébauche du premier code de conduite pour les députés, adopté par la Chambre en 1996 (site Internet du *Committee on Standards in Public Life*).

Contenu

Au Royaume-Uni, le code de conduite, le guide des règles régissant la conduite des parlementaires et le code de conduite pour les membres de la Chambre des Lords ont pour principes de base la liberté d'expression, le désintéressement, l'intégrité, l'objectivité, la responsabilité, la transparence, l'honnêteté et le leadership. Ces codes prévoient, entre autres, l'obligation pour les parlementaires de déclarer leurs intérêts financiers et non financiers, d'éviter les conflits d'intérêts et de ne pas divulguer d'informations confidentielles. Ils énoncent également que le mandat parlementaire est incompatible avec l'exercice d'une autre activité, privée ou publique, ou avec l'existence d'un casier judiciaire par exemple. L'objectif principal de ces codes est « d'aider les

³ Ces principes étaient considérés comme essentiels pour « tous les aspects de la vie publique ». En voici la liste : désintéressement, intégrité, objectivité, responsabilité, transparence, honnêteté et leadership. En savoir plus : http://www.public-standards.gov.uk/About/The_7_Principles.html

parlementaires à s'acquitter de leurs obligations vis-à-vis de la Chambre, de leurs électeurs et des citoyens en général et d'offrir un cadre au sein duquel il sera possible de juger si une conduite est acceptable ou non » (code de conduite pour les députés britanniques, 2009).

Le texte intégral du code de conduite ainsi que le guide des règles régissant la conduite des parlementaires sont disponibles à l'adresse suivante : <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmcode/735/735.pdf>

Application

Le *Committee on Standards in Public Life*, créé en 1994, est un organe indépendant chargé de conseiller le gouvernement, de suivre les questions liées aux normes éthiques dans la vie publique et de proposer des rapports et des recommandations à ce sujet.

En 2009, la loi sur les normes à destination des parlementaires (*Parliamentary Standards Act*) a établi une autorité indépendante chargée d'appliquer les dispositions relatives aux notes de frais et aux indemnités des parlementaires et de veiller au respect de ces dispositions. Après le scandale des notes de frais ayant ébranlé le pays, il a été établi qu'un organe indépendant du Parlement, du gouvernement et des partis politiques pourrait renforcer la confiance des citoyens et permettre un meilleur contrôle des dépenses des députés.

Pour plus d'informations, consulter le site du Comité sur les normes dans la vie publique : <http://www.public-standards.gov.uk/index.html> et celui de l'Autorité sur les normes à destination des parlementaires : <http://www.parliamentarystandards.org.uk/Pages/default.aspx>

Insuffisances

Selon Transparency International Royaume-Uni (TI-UK), malgré la création de cette nouvelle autorité, les dispositifs de renforcement de l'éthique ne fonctionnent pas aussi bien qu'escompté (Transparency International UK, 2011). TI-UK recommande que le Committee on Standards in Public Life entreprenne en 2012 un processus de révision de l'efficacité des principaux dispositifs en matière de reddition de compte et d'intégrité pour les parlementaires (Transparency International UK, p. 22).

Une autre lacune du code de conduite pour les députés britanniques est l'absence totale de dispositions interdisant les pratiques de népotisme.

Parlement européen

Procédure d'adoption

Suite aux inquiétudes suscitées par des négociations illégales et contraires à l'éthique entre des eurodéputés et des groupes d'intérêt particuliers, le Parlement européen a décidé de renforcer son régime déontologique.

Contenu

Le code de conduite pour les députés européens permet potentiellement de dévoiler les cas de trafic d'influence et de réduire les risques de corruption, de versement de pots-de-vin et de conflits d'intérêts. Il contient des exigences détaillées en matière de déclaration d'intérêts financiers ainsi qu'une interdiction explicite de recevoir un paiement ou toute autre forme de récompense pour influencer une décision parlementaire en échange. Le code de conduite prévoit également des règles claires sur l'acceptation de cadeaux (les cadeaux d'une valeur supérieure à 150 euros sont interdits) et sur la possibilité pour les anciens eurodéputés de travailler pour un groupe de lobbying.

Le code de conduite est disponible à l'adresse suivante :

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=RULES-EP&reference=20121023&secondRef=ANN-01&format=XML&language=FR> (annexe 1, p. 128)

Application

Le code de conduite met en place un comité consultatif chargé de mettre en œuvre les dispositions du code de conduite, de conseiller les eurodéputés et d'examiner les infractions présumées. Les sanctions encourues vont du simple blâme au retrait d'un ou plusieurs mandats que l'intéressé occupe au sein du Parlement.

Insuffisances

Transparency International a favorablement accueilli l'adoption d'un code de conduite solide et exhaustif pour les eurodéputés, tout en mettant en avant les lacunes que comporte ce texte. Par exemple, le code

de conduite ne prévoit aucune disposition imposant aux eurodéputés un délai pendant lequel il leur serait interdit de se tourner vers des activités de lobbying après la fin de leur mandat. Il n'exige pas non plus de la part des parlementaires qu'ils tiennent un registre de toutes les réunions importantes qu'ils tiennent avec des groupes d'intérêt en rapport avec leurs activités (un procédé également appelé « empreinte législative »). Par ailleurs, le code de conduite n'interdit pas tous les types d'activités extérieures qui pourraient donner lieu à un conflit d'intérêts et ne prévoit pas de sanctions plus sévères en cas de violation grave du code de conduite (Transparency International, 2011).

Etats-Unis

Procédure d'adoption

Aux Etats-Unis, le scandale du Watergate de 1974 a ouvert un espace au législateur, qui a adopté en 1978 la loi dite Ethics in Government Act. Cette loi exige des employés et des fonctionnaires du législatif, de l'exécutif et du judiciaire qu'ils déclarent leurs intérêts financiers.

Contenu

Le code de conduite à destination de la Chambre des représentants et du Sénat définit des règles déontologiques auxquelles doivent se conformer les membres du Congrès et tous les employés y travaillant. Ces codes de conduite viennent s'ajouter aux règles déontologiques déjà en place (Code pénal, code d'éthique pour le gouvernement, etc).

Ce code de conduite est considéré comme particulièrement exhaustif par rapport à d'autres pays eux-mêmes cités en exemple. En plus des restrictions et des règles concernant les conflits d'intérêts, les cadeaux, les frais de déplacement et la déclaration d'intérêts à publier sur Internet, ce code de conduite prévoit de sévères restrictions sur les activités extérieures et le pantouflage (l'emploi d'après mandat), avec un délai d'un an imposé à la fin du mandat avant de pouvoir se reconverter.

En plus du code de conduite, il existe un manuel déontologique qui fournit des informations détaillées sur tous les éléments que régit le code de conduite.

Le texte intégral du code de conduite est disponible à l'adresse suivante :

<http://ethics.house.gov/publication/code-official-conduct>

Le manuel déontologique est disponible à l'adresse suivante :

http://ethics.house.gov/sites/ethics.house.gov/files/documents/2008_House_Ethics_Manual.pdf

Application

Le comité d'éthique (nommé Committee on Standards of Official Conduct jusqu'en 2011) est chargé (i) de gérer les questions relatives aux déplacements, aux cadeaux, les déclarations d'intérêts, les revenus extérieurs et autres réglementations ; (ii) de conseiller les parlementaires et leurs équipes ; (iii) d'émettre des avis consultatifs et d'enquêter sur des infractions potentielles aux règles déontologiques. Le comité est seul compétent pour interpréter le code de conduite.

En 2008, la Chambre des représentants a mis en place le Bureau pour l'éthique au Congrès, un organisme indépendant au sein de la Chambre des représentants destiné à recevoir les réclamations du public en cas de manquements à l'éthique, examiner ces réclamations et formuler des recommandations pour le Comité d'éthique.

En savoir plus : <http://ethics.house.gov/about>

3. BIBLIOGRAPHIE

Allen, N., 2009. *Voices from the Shop Floor: MPs and the Domestic Effects of Ethics Reforms*. Parliamentary Affairs Vol. 62 No. 1, 2009, 88–107.

Chêne, M (2011). *Overview of discussions, approaches and actors in public service integrity*. Transparency International/U4. (Forthcoming)

Coghill, K.; Donohue, R.; Holland, P., 2008. *Parliamentary Accountability to the Public: Developing MPs' Ethical Standards*. Australian Parliamentary Review, Autumn 2008, Vol. 23(1), 101–20.

Demmke, C. et al., 2007. *Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union: A Comparative Study of the Rules and Standards of Professional Ethics for the Holders of Public Office in the EU-27 and EU Institutions*. European Commission Bureau of European Policy Advisers (BEPA).

Gilman, 2005. *Ethics Codes and Codes of Conduct as tools for promoting an ethical and professional public service: Comparative Successes and Lessons*.

PREM. The World Bank.

<http://www.oecd.org/dataoecd/17/33/35521418.pdf>

Kinchin, N., 2007. *More than Writing on a Wall: Evaluating the Role that Codes of Ethics Play in Securing Accountability of Public Sector Decision-Makers*. The Australian Journal of Public Administration, vol. 66, no. 1, pp. 112–120

King Prajadhipok's Institute, 2009. *Codes of Conduct for Parliamentarians: A Comparative Study*. Bangkok.

Mancuso, M. 1995. *The Ethical World of British MPs*, McGill-Queen's University Press.

Macaulay, M.; Lawton, A., 2006. *Changing the Standards? Assessing the Impact of the Committee for Standards in Public Life on Local Government in England*. Parliamentary Affairs Vol. 59 No. 3, 2006, 474–490

Moilanen, T.; Salminen, A., (2006). *A Comparative on the Public Service Ethics on the EU Member States*.
<http://www.dgap.gov.pt/media/0601010000/finlandia/Comparative%20study.pdf>

Morre, J., 2005. *The Impact of recent Ethics Management Measures in Queensland and Victoria, Australia: a Practitioners' View*. Paper presented at the International conference “Ethics and integrity of governance: The first transatlantic dialogue” Leuven (Belgium), 2-5 June 2005.

OECD, (2000). *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*. <http://www.oecdilibrary.org/docserver/download/fulltext/4200061e.pdf?expires=1320950128&id=id&accname=ocid41016552&checksum=C84D38C016170151FF75185C28527A18>

Office for Promotion of Parliamentary Democracy (OPPD), 2011. *Parliamentary Ethics: A Question of Trust*.

Palidauskaite, J., (no date). *Codes of Conduct for Public Servants in Eastern and Central European Countries: Comparative Perspective*
<http://www.oecd.org/dataoecd/17/32/35521438.pdf>

Pelizzo, R.; Ang, B., 2008. *An Ethical Map of Indonesian MPs*. Public Integrity, Summer 2008, vol. 10, no. 3, pp. 253–272.

Power, G., 2009. *Handbook on Parliamentary Ethics and Code: A Guide for Parliamentarians*. GOPAC-Global Task Force on Parliamentary Ethics.
http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GOPAC%20Handbook%202009_EN.pdf

Stapenhurst, R.; Pelizzo, R., 2004. *Legislative Ethics and Codes of Conduct*. World Bank Working Paper.

SIGMA, (2007). *Conflict-of-interest policies and practices in nine EU member states: A comparative review*.

<http://www.oecdilibrary.org/docserver/download/fulltext/0207021ec001.pdf?expires=1320953169&id=id&accname=ocid41016552&checksum=C0ED03480E2EC98D1CE8B744D95C95EA>

Transparency International, 2011. *Robust Code of Conduct passed by European Parliament*.

[http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/EU/TI-EU -
_Code of Conduct passed by European Parliamen
t-1.pdf](http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/EU/TI-EU_-_Code_of_Conduct_passed_by_European_Parliament-1.pdf)

Williams, V., 2011. *Parliamentary Code of Conduct in Europe: An Overview*. European Centre for Parliamentary Research and Documentation (EPCRD).

Williams, R., 2002. *Conduct Unbecoming: The regulation of Legislative Ethics in Britain and the United States*. Parliamentary Affairs [2002], 55 611-625.

Whitton, H., 2009, *Beyond the code of conduct: building ethical competence in public officials*,
<http://www.u4.no/document/publication.cfm?3455=beyond-the-code-of-conduct>