

Commission du Règlement, de l'éthique et des immunités

Diffusion restreinte

AS/RuI (2025) 13

24 juin 2025

Projet de procès-verbal de la Table ronde sur le renforcement de l'éthique et de l'intégrité dans les parlements, tenue le lundi 31 mars 2025 à Londres¹

Contexte : La corruption et l'absence de normes éthiques adaptées constituent une menace importante pour les institutions démocratiques, sapent la confiance du public et entravent le développement durable. Pleinement consciente de ce problème, l'APCE s'attache à mettre en œuvre un projet global visant à renforcer les normes éthiques au sein de l'Assemblée parlementaire et dans l'ensemble des parlements des États membres.

Cet événement avait pour but de débattre des différentes mesures mises en place dans les **parlements nationaux** pour prévenir et détecter les insuffisances en matière de normes éthiques et procéder à des investigations, notamment en cas de corruption, et d'examiner comment améliorer ces mesures. Les participant·es ont souligné **l'importance des codes de conduite** établis à l'intention des parlementaires et se sont interrogés sur les moyens de les mettre en œuvre et de les faire respecter de manière effective.

9 h 15

Ouverture par **Daniel Greenberg CB**, Commissaire parlementaire aux normes de la Chambre des communes

M. Greenberg accueille les délégué·es et la commission organisatrice à la Chambre des communes pour la table ronde sur le renforcement de l'éthique et de l'intégrité dans les parlements, organisée conjointement par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et le Parlement britannique. Il souligne l'importance de s'attaquer à l'une des questions les plus urgentes de notre époque, le renforcement de l'éthique et de l'intégrité dans les parlements, à un moment où la confiance dans les parlements et les député·es est, sans doute, au plus bas. Le principal défi que les parlements du monde entier ont à relever est que les **débats se déroulent sur fond de conflit rhétorique et verbal sans précédent**. Or les débats parlementaires sont censés se dérouler dans le respect des sept principes de Nolan qui régissent la vie publique, à savoir l'ouverture, la responsabilité, l'honnêteté, l'intégrité, le désintéressement, l'objectivité et le leadership. **Les parlements doivent donc être des espaces de dialogue honnête, respectueux et constructif, à même de servir de modèle à la société.** Le public, en particulier les jeunes, souhaite ardemment que les responsables politiques dirigent de manière éthique et utilisent le dialogue pour construire et non pour détruire. Les débats actuels portent sur la question du renforcement des fondements éthiques des parlements, pour qu'ils fonctionnent selon des principes clairs et applicables en matière de vie publique, ce qui les distingue des discours nocifs que l'on observe en ligne.

Enfin, M. Greenberg souligne qu'**une institution ne doit pas être jugée sur les scandales qui la secouent de temps à autre, mais sur les méthodes employées pour mettre fin aux scandales et sur les leçons qu'elle en tire.** Une institution sans scandale peut être pleinement apte à remplir sa mission, mais elle peut, tout aussi bien, être entièrement corrompue. Personne n'est en mesure de séparer le bon grain de l'ivraie.

9 h 30-10 h 45

PANEL 1 : Importance des codes de conduite : bonnes pratiques et études de cas

*Ce panel a réfléchi sur le rôle que jouent les codes de conduite et les normes éthiques dans la promotion de l'intégrité et de la responsabilité au sein des parlements. Des spécialistes et des praticien·nes ont débattu des bonnes pratiques à utiliser pour **concevoir et actualiser** les codes de normes éthiques, tout en veillant à ce qu'ils restent pertinents et*

¹ Déclassifié par décision de la commission du Règlement, de l'éthique et des immunités lors de sa réunion du 25 juin 2025

*efficaces. La discussion a également porté sur des **études de cas** de parlements nationaux illustrant l'impact de normes éthiques efficaces et appliquées sur la conduite des parlementaires, la confiance du public et la crédibilité de l'institution.*

Animé par : M^{me} Ariane Mignolet, Secrétaire générale du Réseau francophone d'éthique et de déontologie parlementaires et Commissaire à l'éthique et à la déontologie des membres de l'Assemblée nationale du Québec.

Participant-es (par ordre alphabétique) :

- **M^{me} Andrea Eriksson**, Cheffe de la division PM 1 Rémunération des membres du Bundestag allemand
- **Martin Jelley QPM DL**, Commissaire aux normes de la Chambre des Lords
- **M. David Meyer**, Président du GRECO (Groupe d'États contre la Corruption)
- **M. Konstantine Vardzelashvili**, Chef du Département Démocratisation au BIDDH/OSCE

M^{me} Mignolet ouvre la première session, qui porte sur l'intégrité publique, pilier essentiel des sociétés démocratiques. Soulignant que l'intégrité est la base de la confiance du public et de la bonne gouvernance, elle explique que les codes de conduite sont des outils essentiels pour guider la conduite des parlementaires. Si ces codes ne sauraient couvrir tous les dilemmes éthiques, ils jettent les bases de la prise de décision éthique et de la responsabilisation, et contribuent ainsi à renforcer la confiance des citoyennes et des citoyens dans les institutions. M^{me} Mignolet présente les membres du panel et donne la parole à M^{me} Eriksson.

M^{me} Eriksson indique qu'en 2014, le GRECO a évalué l'Allemagne et identifié plusieurs domaines à améliorer. Le GRECO a formulé huit recommandations, en particulier sur la nécessité d'améliorer les règles relatives à la déclaration des conflits d'intérêts au sein du parlement et de fournir aux député-es des lignes directrices écrites et claires sur la manière de détecter et de gérer de tels conflits. À l'époque, le système de transparence mis en place par l'Allemagne faisait partie du règlement intérieur du Bundestag et n'avait pas encore fait l'objet d'une loi. Le GRECO a également recommandé à l'Allemagne de renforcer son système de contrôle, afin de faire respecter ces règles. En 2023, l'Allemagne a achevé avec succès le Quatrième Cycle d'évaluation du GRECO, après avoir mis en œuvre les changements nécessaires et observé des résultats satisfaisants.

En ce qui concerne la démarche adoptée par l'Allemagne en matière de transparence parlementaire et d'application des règles éthiques, le principe retenu est que les personnes qui siègent au Bundestag disposent d'un mandat non contraignant, qui les autorise à exercer des activités accessoires, en plus de leur travail parlementaire. Toutefois, il leur est strictement interdit de recevoir des avantages ou des revenus de tiers pour l'exercice de leurs fonctions parlementaires, puisqu'elles sont déjà rémunérées par l'État pour cela.

Le code de conduite des parlementaires allemands, autrefois intégré au règlement intérieur du Bundestag, a été officialisé par une loi en 2021. Cette loi couvre deux grands sujets, d'une part, les interdictions, d'autre part, les obligations de transparence. Au chapitre des interdictions, les député-es ne doivent pas accepter de paiements pour l'exercice de leurs fonctions parlementaires, pour des discours en lien avec leur mandat ou pour la représentation d'intérêts de tiers. Il leur est également interdit d'utiliser leur charge publique à des fins de gain professionnel privé. Certains dons ou avantages ne sont autorisés que dans des limites légales strictes et doivent être déclarés s'ils dépassent 1 000 euros par mois ou 3 000 euros par an, auquel cas l'information est publiée sur le site web du Bundestag. En ce qui concerne la transparence, les député-es sont tenus de déclarer les activités professionnelles exercées au cours des deux années précédant leur entrée en fonction, notamment les postes occupés au sein de conseils d'administration d'entreprises ou dans des institutions ou des associations. Les député-es doivent également déclarer toutes leurs activités accessoires et indiquer s'ils ou elles ont été rémunérés pour ces activités. Dans ce cas, ils ou elles doivent déclarer le montant du revenu correspondant, ainsi que toute participation supérieure à 5 % et tout revenu généré par ces parts. En outre, les accords conclus avec des tiers en vue d'un emploi ou d'avantages futurs doivent être déclarés. Toutes ces données sont rendues publiques, afin que les électrices et électeurs soient pleinement informés des éventuels conflits d'intérêts. Elles sont examinées par une division placée sous l'autorité du Président du Bundestag, qui s'assure de leur conformité et publie les déclarations. Un système de déclaration électronique visant à simplifier ce processus tant pour les député-es que pour les administratrices et administrateurs est en cours de développement. Il comprend des conseils pratiques et des exemples qui visent à aider les député-es à comprendre leurs obligations.

En cas de soupçon de violation, le Président du Bundestag peut engager une procédure de sanction. Les infractions mineures, comme la déclaration tardive, donnent généralement lieu à un avertissement en privé. Les violations répétées ou plus graves sont examinées par le Présidium du Bundestag et, si la violation est confirmée, elle est rendue publique dans un document officiel du Bundestag. Dans ce cas, des amendes administratives peuvent être imposées et les avantages reçus illégalement doivent être remboursés au budget fédéral.

Enfin, au début de chaque législature, le Président du Bundestag élabore un rapport annuel, qui indique dans quelle mesure les parlementaires ont respecté les règles. Ce rapport est publié sous forme de document officiel, ce qui contribue à la transparence et à la redevabilité du Parlement allemand.

M. Jelley énumère certaines des raisons pour lesquelles les codes de conduite, les normes éthiques et autres cadres analogues sont nécessaires. Les codes encouragent les comportements éthiques, préviennent les conflits d'intérêts et favorisent la mise en œuvre des responsabilités ; certains prévoient des mécanismes d'application. Ils renforcent également la confiance du public dans les institutions et assurent l'équité et la transparence. M. Jelley explique ensuite comment ces codes ont vu le jour au Royaume-Uni. Il souligne que la plupart des parlements existent depuis des dizaines, voire des centaines d'années, alors que leurs codes d'éthique sont relativement récents. Le Royaume-Uni, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord ont mis en place leur code en 1999, l'Écosse en 2000 et la Chambre des Lords en 2009. **Au Royaume-Uni, l'élaboration de ces codes a été motivée par des scandales politiques.** L'un des plus importants a été le scandale dit « cash for questions » (du cash pour des questions), qui a éclaté au milieu des années 1990. Cet épisode, qui a gravement entamé la confiance du public et contribué sans doute à la chute du gouvernement de l'époque, a toutefois eu un effet positif : la création du Comité des normes de la vie publique, présidé par Lord Nolan, qui a élaboré sept principes clés pour le service public et la conduite éthique. Ce comité a également recommandé la création de codes de conduite et de cadres éthiques formels pour les parlements et les institutions publiques. En 2009, le scandale des frais parlementaires a conduit à la création de l'IPSA et a donné lieu à un renforcement des codes existants. Ainsi, au Royaume-Uni du moins, les crises ont souvent créé l'espace et la volonté politique nécessaires aux réformes.

Pour que les codes de conduite soient efficaces, les commissaires doivent être à l'abri des pressions politiques et disposer des compétences et des ressources nécessaires pour enquêter équitablement sur les allégations de violation. Il faut aussi que le parlement « s'approprie » ces codes.

Le leadership est également essentiel, car ces codes doivent être des documents vivants, activement promus et régulièrement mis à jour. Chacun – des parlementaires aux président·es du parlement, en passant par les chef·fes de parti, les directrices et directeurs généraux et, surtout, les Premier·ères ministres et les Président·es – a un rôle à jouer dans la défense et la modélisation des normes éthiques. En ce qui concerne les bonnes pratiques, la Chambre des Lords est sur le point de lancer une nouvelle version de son code de conduite et du guide qui l'accompagne. Cette quatorzième édition est le résultat d'une réforme complète menée par son comité de déontologie. Le nouveau code est beaucoup plus accessible, avec des procédures plus claires tant pour les plaignant·es que pour les membres qui font l'objet d'une investigation.

M. Meyer remercie l'APCE pour l'organisation de la table ronde ainsi que le Parlement britannique qui l'accueille. Il souligne l'importance du thème de l'intégrité des parlements et des parlementaires. En effet, **en matière de partenariat et de collaboration, il est toujours possible d'en faire plus, en apprenant les uns des autres** et en poursuivant le travail accompli par le GRECO depuis de nombreuses années.

L'intégrité parlementaire était le thème du Quatrième Cycle d'évaluation du GRECO. Dans ce cadre, tous les parlements nationaux ont été évalués. Chacun d'entre eux a reçu une série de recommandations adaptées à sa situation particulière, et le GRECO assure le suivi de la mise en œuvre depuis lors. Le Quatrième Cycle du GRECO s'est intéressé aux codes de conduite et aux lignes directrices qui les accompagnent. Au-delà des codes, le GRECO a examiné l'ensemble des risques d'intégrité auxquels les parlementaires sont confrontés, notamment le lobbying et les relations avec les tiers, les cadeaux et l'hospitalité, la transparence des processus législatifs, la déclaration et la publication du patrimoine et des intérêts, les emplois extérieurs et les activités accessoires, ainsi que les mécanismes de supervision, de contrôle et de mise en œuvre, soit l'ensemble des composantes essentielles d'un cadre d'intégrité fonctionnel.

Les codes de conduite doivent être assortis d'exigences de transparence – pour que le public puisse estimer les intérêts que peut avoir tel ou tel parlementaire – ainsi que d'une application effective, pour que les infractions fassent l'objet d'enquêtes et soient sanctionnées de manière appropriée.

M. Meyer évoque brièvement le travail du GRECO auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. En 2017, à la suite de graves allégations de corruption au sein de l'APCE, le GRECO a procédé à un examen et a formulé des recommandations dans 12 domaines. Si des progrès ont été réalisés depuis, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour renforcer le cadre d'intégrité de l'APCE.

Il conclut en disant que **l'intégrité des parlements ne se limite pas à mettre en place les bons documents. C'est une question de culture, de responsabilité, de transparence et d'application, tous ces aspects fonctionnant ensemble.**

M. Vardzelashvili remercie l'Assemblée parlementaire pour l'organisation de cet événement important ainsi que la Chambre des communes qui l'accueille. Il souligne l'importance non seulement de soutenir les États dans leurs efforts, mais aussi de tirer les leçons de leurs expériences. Il note aussi combien ce débat est important et d'une grande actualité, compte tenu tout particulièrement d'une tendance de plus en plus inquiétante, celle du recul de la démocratie. De fait, le niveau de démocratie vécu par le ou la citoyen·ne ordinaire dans le monde est revenu à celui de 1985. L'autoritarisme est en hausse, en particulier en Europe orientale et en Asie centrale ; c'est en partie le reflet de la guerre en cours contre l'Ukraine. Mais l'on peut peut-être espérer que cette tendance s'inverse, comme cela s'est produit avec la vague de démocratisation du début des années 1990, qui a conduit à la création d'institutions comme le BIDDH.

M. Vardzelashvili décrit le travail du BIDDH, qui a coopéré avec un large éventail d'institutions, de parlements, d'instances judiciaires, d'organes exécutifs, de gouvernements locaux, d'agences de lutte contre la corruption, d'institutions nationales des droits humains et de partis politiques. **Les partis politiques, en particulier, sont des partenaires importants, car ils apportent les valeurs et les normes démocratiques dans les parlements, et il est important de les soutenir dans l'élaboration des codes de conduite internes.** Récemment, le BIDDH a également promu l'idée de **codes de conduite sensibles au genre**, notamment des dispositions pour lutter contre la violence à l'égard des femmes en politique.

En 2012, le BIDDH a mené une étude fondamentale sur les normes professionnelles et éthiques applicables aux parlementaires, et en 2023, il a publié *Public Ethics and Integrity Toolkit*, un guide complet à l'intention des parlements, qui comprend une analyse et des exemples concrets de bonnes pratiques. Le BIDDH termine actuellement deux nouvelles publications – un **kit pratique pour les partis politiques** et une publication sur les **cadres d'intégrité parlementaire** – qui soulignent le rôle primordial des commissaires à l'éthique.

Pour ce qui est de la forme, certains codes sont très prescriptifs, tandis que d'autres sont plus ambitieux. La meilleure approche consiste à combiner les deux, en fournissant des orientations claires sur ce que l'on attend des député·es, tout en énonçant des valeurs ambitieuses. Le code doit être concis, compréhensible et étayé par des **mécanismes de mise en œuvre** efficaces, car rien ne sape plus l'État de droit et l'intégrité que le fait d'avoir mis des règles en place et de les voir bafouées au quotidien.

Parmi les problèmes récurrents, M. Vardzelashvili cite **le manque de volonté politique**, le manque de confiance entre les différents acteurs politiques et la crainte qu'un code de conduite trop contraignant puisse être utilisé à leurs dépens. Des groupes de travail inclusifs composés de membres de la majorité et de l'opposition ont donc été créés, ce qui a permis l'appropriation du document final par toutes les parties prenantes, le code n'étant plus un vecteur de division, mais d'unification.

M^{me} Petra Bayr demande quels sont les avantages et les inconvénients de l'établissement de normes éthiques sous forme de code ou sous forme de loi.

M^{me} Eriksson fait référence au système allemand, indiquant qu'il a finalement été décidé d'opter pour une loi, car le public perçoit cette forme comme étant plus solide et plus applicable.

M. Jelley répond que, d'un point de vue pratique, la plupart des cas concernent des infractions relativement modestes, à savoir des brimades, du harcèlement ou, parfois, des comportements sexuels condamnables. Souvent, ces types de problèmes sont traités plus efficacement par un code de conduite. Lorsqu'un comportement est susceptible de relever du droit pénal, l'affaire est confiée à la police. Il est à noter toutefois que si tous ces cas étaient strictement traités dans le cadre du droit pénal, une grande partie d'entre eux, trop mineurs, n'entreraient pas dans le périmètre des services répressifs.

M. Greenberg ajoute qu'une loi s'impose aux parlements pour ainsi dire de l'extérieur, contrairement au code, que les parlementaires s'imposent à eux-mêmes. Cette distinction comporte un élément primordial d'autorégulation, d'appropriation et de responsabilité. C'est pourquoi les deux formes – lois et codes – sont nécessaires.

M. Meyer fait observer que la décision de réglementer le comportement parlementaire au moyen d'un code ou d'une loi dépend du contexte national, en particulier du cadre constitutionnel et de la nature des activités parlementaires. Il considère qu'un code de conduite est préférable, car il ne se limitait pas seulement d'imposer des obligations légales, mais contribue aussi à modifier les comportements et est l'expression de principes communs. Il ajoute qu'un code permet de mettre en place des mécanismes d'application internes qui préservent la souveraineté parlementaire et réduisent la dépendance à l'égard d'organes d'exécution externes. **Tout en reconnaissant l'importance de la législation, il insiste sur la souplesse et les avantages pratiques du code.**

M^{me} Mignolet explique qu'au Québec, le code d'éthique et de déontologie a été adopté sous la forme d'une loi. Malgré la nature juridique de ce dispositif, sa mise en œuvre reste du ressort exclusif de son bureau au sein de l'Assemblée et le système judiciaire n'intervient pas. Elle indique que les parlementaires se sont pleinement approprié cette loi, tout en reconnaissant qu'il est plus difficile de la modifier que de mettre à jour un code, car tout changement est soumis à des négociations politiques et à des contraintes de procédure.

M. Gicquel note que le **choix entre un code et une loi ne doit pas être exclusif**. Dans le contexte français, on trouve des dispositions éthiques à la fois dans des textes juridiques et dans des règles parlementaires internes. Les dispositions juridiques servent le plus souvent des objectifs de visibilité et de transparence vis-à-vis du public, tandis que les codes offrent une plus grande adaptabilité. Il souligne que certaines règles sont imposées par l'exécutif et que la révision de la législation est souvent un sujet politiquement sensible. Par ailleurs, il a demandé à **M^{me} Eriksson** sur le système des indemnités applicable aux membres du Bundestag allemand.

M^{me} Eriksson répond que les membres du Bundestag reçoivent une indemnité forfaitaire mensuelle de 5 000 euros environ, en plus des fonds destinés au soutien du personnel. Elle précise qu'il n'y a pas de contrôle formel de la façon dont cette allocation est dépensée et que le contrôle, essentiellement informel, émane des médias et du public.

M. Vucāns indique que la Lettonie applique un système hybride : les grandes règles sur la lutte contre la corruption et le financement des partis politiques sont régies par la loi, tandis que le code d'éthique est intégré au règlement intérieur du parlement. Il explique que chaque cas est examiné par une commission, qui détermine la réponse appropriée à donner en fonction de la nature de l'infraction.

M. Vardzelashvili note qu'il **est plus facile de mettre à jour un code qu'une loi**, et que le GRECO recommande une mise à jour régulière. Toutefois, il souligne que **dans certains pays, les sanctions ne peuvent être imposées qu'au moyen d'instruments juridiques**. Il ajoute que certains parlementaires sont favorables à ce que les règles soient inscrites dans le droit, car ils considèrent que c'est une garantie contre l'application arbitraire ou motivée par des considérations politiques.

M. Meyer souligne la nécessité de dispenser une formation et des conseils confidentiels, en particulier aux parlementaires qui entrent en politique et qui, issus d'autres horizons professionnels, peuvent ne pas être bien au fait de ces procédures.

M^{me} Castel pose une série de questions, notamment pour savoir si les institutions des participant·es coopèrent avec les cours des comptes, si les évaluations du GRECO sont systématiquement rendues publiques et s'il existe des mesures de protection des lanceuses et lanceurs d'alerte.

M. Meyer indique que si la plupart des rapports du GRECO sont rendus publics, un petit nombre restent confidentiels en raison de l'obligation d'obtenir l'accord de l'État membre évalué. Il confirme que le GRECO plaide vigoureusement en faveur de la publication automatique, mais qu'il ne peut pas l'imposer de manière unilatérale.

M. Vlasenko a précédemment fait remarquer que l'Ukraine, en tant que démocratie relativement jeune, a tendance à beaucoup réglementer et qu'elle produit une multitude de lois, de codes et de textes d'application. Il s'interroge sur la manière de tenir compte des pratiques culturelles traditionnelles, comme le don de cadeaux, lors de la conception des cadres éthiques.

M. Meyer précise que l'objectif n'est pas d'interdire les cadeaux totalement, mais de fixer des seuils et de garantir la transparence, pour éviter les influences.

En réponse à la question de M^{me} Castel sur la protection des lanceuses et lanceurs d'alerte, **M. Vardzelashvili** précise que la protection juridique de ces personnes, en ce compris le personnel parlementaire et les citoyen·nes, est systématiquement recommandée, en particulier dans les cas de fautes graves.

11 h 15-12 h 30

PANEL 2 : Mise en œuvre et application : modèles, exemples pratiques et études de cas

*Un code de conduite n'est efficace que dans la mesure où ses mécanismes de mise en œuvre et d'application le sont. Ce panel a examiné les différents modèles utilisés par les parlements en Europe pour faire respecter les normes éthiques, depuis les **organes de contrôle indépendants** jusqu'aux **procédures disciplinaires internes**. À l'aide d'exemples concrets et d'études de cas, les intervenant·es ont mis en évidence les **difficultés** et les **succès** en matière de conformité, de traitement des infractions et de maintien de la responsabilité.*

Animé par : M. Christophe Brico, membre du Conseil national de Monaco et membre de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

Participant·es (par ordre alphabétique) :

- **Chief Justice Emeritus Joseph Azzopardi**, Commissaire aux normes de la vie publique du Parlement maltais
- **Richard Lloyd OBE**, Président de l'IPSA (Independent Parliamentary Standards Authority of the United Kingdom/Autorité indépendante de normalisation parlementaire du Royaume-Uni)
- **M. Justice Garrett Sheehan**, Président de la Standards in Public Office Commission of Ireland (SIPO/commission irlandaise sur les normes dans la fonction publique)
- **M^{me} Marja Tuokila**, Conseillère auprès de la commission des affaires juridiques du Parlement finlandais et évaluatrice du GRECO

M. Brico souhaite la bienvenue aux participant·es, et note que son parlement national, celui de Monaco, plus petit pays du monde, a été parmi les premières assemblées à mettre en œuvre un ensemble complet de règles éthiques, élaborées à la suite du Quatrième Cycle d'évaluation du GRECO. Il indique que le panel examinera des modèles, des exemples concrets et des études de cas. Il explique que, même avant l'adoption de règles formelles, les député·es s'abstenaient volontairement de voter sur des questions dans lesquelles ils ou elles avaient un intérêt personnel et en donnaient la raison. Il souligne l'utilité de la codification des règles, qu'il considère non seulement comme des contraintes, mais aussi comme une mesure de protection pour les parlementaires. Il encourage ses collègues à considérer ces règles comme des garde-fous, rappelant que pour tout parlement, la confiance du public est une ressource des plus vitales.

M^{me} Tuokila explique que le cadre éthique de la Finlande a évolué de manière significative à la suite du Quatrième Cycle d'évaluation du GRECO. Elle rappelle que lors de l'évaluation, le cadre finlandais reposait en grande partie sur des dispositions constitutionnelles, qui portaient sur l'indépendance, l'immunité, la liberté d'expression et les conflits d'intérêts des député·es, et sur le règlement intérieur relatif à l'organisation parlementaire et diverses autres lois en lien avec l'éthique. À l'époque, il existait des pratiques volontaires en matière de déclaration de liens extérieurs et d'acceptation de cadeaux. La Finlande jugeait que son système était adapté, mais, à sa grande surprise, le GRECO a émis un certain nombre de recommandations. Après réflexion, le Parlement finlandais a estimé que ces recommandations étaient motivées et proportionnées. Il a donc décidé, à l'unanimité, de les mettre en œuvre avant le début de la période électorale suivante. Un groupe de travail de haut niveau composé de député·es et de spécialistes externes a été créé. Il a présenté une série de propositions en 2014. Un système hybride associant règles constitutionnelles, textes de loi et mesures de droit souple a été adopté. Ce nouveau système offre une plus grande souplesse. Outre les modifications apportées au règlement intérieur, des instructions détaillées et concrètes ont été données. Des améliorations particulières ont également été apportées conformément aux recommandations du GRECO, notamment la clarification des **règles relatives aux conflits d'intérêts**, la création d'un **registre public pour la déclaration des intérêts privés** et des **cadeaux**, et la mise en œuvre d'un système de **formation et de conseils** sur les questions d'éthique à l'intention des député·es. Tout bien réfléchi, M^{me} Tuokila attribue le succès de la réforme à plusieurs facteurs : la qualité du rapport du GRECO, l'attitude constructive du parlement, l'expertise du groupe de travail et le calendrier général du processus de réforme.

M. Lloyd remercie les participant·es et souhaite la bienvenue aux invité·es à Westminster. Il souligne l'esprit de collaboration de son organisation, l'Autorité indépendante de normalisation parlementaire (IPSA), et exprime son soutien aux **mécanismes permanents visant à promouvoir l'échange de bonnes pratiques**. Il présente succinctement l'IPSA et note que cette instance dispose d'un mandat législatif pour concevoir, publier et faire appliquer un système de règles pour les parlementaires. En outre, l'IPSA dispense des formations, des conseils et fournit des éléments d'orientation, et veille à la transparence de l'utilisation des fonds publics pour les activités parlementaires des député·es. M. Lloyd explique que l'IPSA applique un système fondé sur des principes – les principes de Nolan –, et s'assure, en plus, que les fonds publics ne sont utilisés qu'à des fins parlementaires. Il fait remarquer que si la majeure partie du budget est affectée aux salaires du personnel et au soutien administratif, la perception du public se cristallise souvent sur les dépenses, qui représentent un moindre volume. Il souligne **l'importance de la communication pour expliquer comment l'argent public est utilisé**.

Il décrit ensuite l'approche retenue par l'IPSA en matière de validation et d'audit, en particulier pour les député·es nouvellement élus et leur personnel. Une équipe a été mise en place pour contrôler les dépenses, les obligations de transparence y compris la publication de rapports détaillés et la tenue de registres. Il explique également que l'accès au financement est conditionné au respect de certaines exigences, telles que l'utilisation de contrats de travail standard et l'adhésion au régime de pension pour le personnel des parlementaires. Un responsable de la conformité, indépendant du parlement, est chargé de l'application de la législation. Cette personne a le pouvoir d'enquêter, de recouvrer des fonds, d'imposer des sanctions et de saisir le système de justice pénale, si nécessaire. M. Lloyd évoque une affaire récente dans laquelle un ou une député·e a été condamné à une peine de prison pour fraude et il mentionne également une polémique récente au sujet de l'utilisation par une députée de fonds publics pour que son animal de compagnie puisse vivre avec elle, infraction qui, bien que mineure sur le plan financier, montre bien comment les obligations de transparence peuvent susciter les débats et les contrôles publics.

M. Azzopardi décrit le code d'éthique maltais, qui interdit expressément aux ministres et aux secrétaires parlementaires d'engager des membres de leur famille dans leur secrétariat. Il évoque à ce sujet une affaire ayant posé problème, car au moment de la nomination, on ne savait pas au juste si les personnes concernées étaient déjà mariées. Il ajoute ensuite qu'il y a parfois des dénonciations à l'intérieur d'un même parti, car les candidat·es sont souvent en compétition dans la chasse aux voix. En pareil cas, tout signalement étayé par des faits doit être traité.

M. Sheehan évoque la difficulté à persuader les parlementaires de se respecter mutuellement et souligne l'importance du leadership. Il ajoute que **le leadership est peut-être plus important que les codes et qu'un média responsable est plus efficace que la législation pour promouvoir les bons comportements**.

M. Lloyd souligne l'importance de la formation et de la promotion d'une culture de l'éthique dans les parlements. **L'IPSA dispose d'un système numérique assisté par l'IA qui examine les propositions de dépenses et rejette automatiquement celles qui dépassent clairement les limites (alcool par exemple)**, sachant toutefois que les parlementaires sont censés se poser des questions : *Cette dépense est-elle conforme aux règles ? Qu'en penserait le public ? Résisterait-elle à l'examen minutieux d'un journaliste ?*

Il explique que le Royaume-Uni dispose de plusieurs organes parlementaires : la commission des normes, la commission des procédures, la commission de l'administration et, bientôt, **la commission de l'éthique et de l'intégrité**. Ces organes, qui opèrent dans le parlement ou en parallèle, contribuent à mettre en lumière les lacunes comportementales et réglementaires.

M^{me} Mignolet explique qu'au Québec, le code comprend **un chapitre sur les valeurs et les principes attendus des député·es**, parmi lesquels la sagesse et la rigueur dans le travail. Ces principes sont difficiles à appliquer ou à sanctionner directement, mais ils aident les commissaires à interpréter les dispositions éthiques plus largement.

Elle aborde ensuite la question de l'instrumentalisation. Le code québécois ne se limite pas au contrôle des dépenses, mais il couvre également les conflits d'intérêts. Cet outil, conçu à l'origine pour renforcer la confiance du public et soutenir les député·es, est parfois devenu une arme redoutable. **C'est pourquoi le ou la commissaire est souvent très solitaire dans son rôle**, et cet isolement est renforcé par la **pression ressentie au moment de décider s'il faut ou non ouvrir une enquête**.

M. Vardzelashvili pose une question à M. Sheehan sur l'existence d'une obligation de confidentialité lorsqu'une affaire est portée devant la commission d'éthique. Il demande également à M^{me} Tuokila si l'élaboration du code finlandais est un sujet particulièrement difficile ou polémique dans les échanges avec les député·es.

Enfin, il demande à chacun ce qui pourrait être fait, en principe, pour renforcer la position institutionnelle des commissaires, les protéger des pressions extérieures et leur permettre de travailler efficacement. Il souhaite également savoir si des statistiques ventilées sur les affaires en matière d'éthique sont recueillies et publiées.

M. Sheehan répond que, dans une affaire récente, la confidentialité n'a malheureusement pas été respectée, car le ou la journaliste qui a révélé l'affaire a annoncé publiquement porter plainte. La plainte en question a été préjudiciable, quelle qu'en soit l'issue par ailleurs, et c'est pourquoi la confidentialité doit être de mise. Les travaux de la commission sont bien sûr confidentiels, mais le ou la plaignant-e peut s'exprimer publiquement comme il ou elle l'entend.

M^{me} Tuokila répond que l'une des questions les plus difficiles pour son groupe de travail est de décider comment mettre en œuvre les recommandations sur les codes de conduite, à savoir au moyen d'instruments de droit souple ou par des dispositions juridiques contraignantes. Autre question délicate, la recommandation du GRECO qui préconise que les député-es déclarent non seulement leurs liens extérieurs, mais aussi ceux de leurs conjoint-es et des membres de leur famille, certains estimant que cette recommandation est trop intrusive et risque de dissuader les citoyen-nés de se lancer dans la vie politique. Les avis étaient partagés, mais il a finalement été décidé de ne pas exiger la divulgation des informations relatives aux membres de la famille.

M. Lloyd souligne que l'instrumentalisation est un souci permanent pour l'IPSA. C'est pourquoi l'autorité publique dorénavant des rapports de dépenses accompagnés d'un contexte qui explique pourquoi telle dépense est nécessaire au fonctionnement de la démocratie.

M. Lucks ajoute que l'instrumentalisation peut fonctionner dans l'autre sens, lorsque des responsables politiques impliqués dans des affaires de corruption tentent de discréditer les organes d'éthique. Il s'interroge sur la façon de garantir la légitimité et l'intégrité de ces structures.

M. Azzopardi abonde dans le sens de M. Lucks et mentionne un cas où un ou une ministre a intenté une procédure contre le commissaire. Il répond ensuite à la question sur les statistiques en précisant que toutes les décisions sont publiées en ligne, en maltais et parfois en anglais. Son équipe a reçu des plaintes principalement de deux sources, d'une part, d'un-e candidat-e indépendant habitué à déposer des réclamations, et, d'autre part, de membres de l'opposition.

13 h 30-14 h 45

PANEL 3 : Construire une culture de l'éthique dans les parlements

*Au-delà des règles formelles et de leur application, une **solide culture de l'éthique** est d'une importance cruciale pour l'intégrité des institutions publiques. Ce panel a échangé sur les stratégies visant à promouvoir les valeurs éthiques parmi les parlementaires, le personnel et les partis politiques. Parmi les thèmes abordés figuraient les programmes de formation, les connaissances comportementales, les mécanismes de soutien et le rôle de l'engagement public dans le renforcement du comportement éthique au sein des organes législatifs. Les intervenant-es ont examiné comment **des mesures proactives, le mentorat et une culture de la responsabilité** pouvaient contribuer à la création d'un environnement parlementaire plus éthique.*

Animé par : M^{me} Estelle Martin, Conseillère en éthique du Conseil de l'Europe

Participant-es (par ordre alphabétique) :

- **Daniel Greenberg CB**, Commissaire parlementaire aux normes de la Chambre des communes
- **M. Jean-Eric Gicquel**, Déontologue de l'Assemblée nationale française et Président du Réseau francophone d'éthique et de déontologie parlementaires
- **M. Jānis Vucāns**, Président de la commission des mandats, de l'éthique et des soumissions au Parlement letton

M^{me} Martin souhaite la bienvenue aux participant-es au troisième échange de vues de la journée, qui porte sur la culture de l'éthique dans les parlements. Elle se dit ravie d'animer le panel et introduit le thème en faisant référence aux discussions de la matinée. Selon elle, beaucoup a déjà été dit sur les règles, les codes de conduite et les mécanismes d'application. Mais l'après-midi verra un changement de perspective, puisque l'accent sera mis sur les comportements. Elle rappelle à cet égard la remarque faite par M. Sheehan dans la matinée, à savoir que **l'on ne peut pas modifier le comportement des gens en légiférant**, ce qui est une parfaite transition vers le thème du panel. M^{me} Martin fait

observer que si l'expression « culture de l'éthique » n'a pas été expressément mentionnée dans la matinée, cette notion a néanmoins sous-tendu une grande partie des échanges. De fait, il a notamment été question de **motivation extrinsèque** (les sanctions par exemple), de **motivation intrinsèque** (normes sociales et traditions, etc.) et de **capacité comportementale** (difficulté à appliquer de nombreuses règles).

Pour commencer, **M. Greenberg** s'interroge sur l'importance de promouvoir une culture de l'éthique interne et externe au sein des parlements. Il explique que son approche en tant que commissaire parlementaire aux normes repose sur la visibilité. Il fournit l'exemple des cartes qui ont été distribuées aux député-es et sur lesquelles figuraient les principes de Nolan ainsi qu'un code renvoyant à d'autres éléments d'orientation. Son objectif est de **faire en sorte que ces principes soient omniprésents au sein du parlement**. En outre, il a donné des conférences d'initiation aux nouveaux député-es et à leur personnel, au cours desquelles la culture de l'éthique a été abordée dans le cadre d'un message plus général de respect des règles, du code et des fonctionnaires parlementaires. Il précise que **son rôle premier n'est pas de punir, mais de soutenir**, et qu'il ne veut pas se contenter d'enquêter sur les infractions, mais qu'il ambitionne plutôt d'aider les député-es à élever le niveau des normes éthiques. Il explique avoir également mis en place une série de séminaires, au cours desquels les député-es et leur personnel découvrent et approfondissent les principes de Nolan de manière interactive, plutôt que sous forme de cours magistraux. Ces sessions, précise-t-il, sont très attrayantes et ont été organisées dans tout le Royaume-Uni, y compris dans les circonscriptions.

En externe, M. Greenberg a donné des conférences dans des écoles, des universités et des forums professionnels, afin de présenter le parlement comme un lieu d'intégrité où l'on respecte des normes exigeantes. Il établit une analogie avec les organismes de réglementation professionnelle comme le General Medical Council, dont le rôle principal, tel qu'il est perçu, est de faire respecter les normes et pas seulement de sanctionner les actes répréhensibles. Il fait valoir que les normes parlementaires devraient également être considérées comme un outil permettant d'inspirer la confiance, aussi bien au parlement qu'en dehors de celui-ci. Il mentionne également l'utilisation de fiches-conseils distribuées en réponse aux questions fréquemment posées. Ces documents ont été rendus publics, ce qui a permis aux député-es et à d'autres personnes de bénéficier de conseils autrement que dans le cadre de consultations privées. Il conclut en rappelant que l'instauration d'une culture de l'éthique consiste essentiellement, selon lui, à rendre visibles les normes éthiques et à aider les député-es à créer un climat de fierté et d'intégrité.

M. Gicquel commence par remercier l'équipe organisatrice. Il indique que l'instauration d'une culture de l'éthique au sein d'un parlement est un processus complexe et de longue haleine. Dans le contexte français, explique-t-il, il existe une distinction entre, d'une part, l'éthique et, d'autre part, ce que l'on appelle la « déontologie » (*profesional standards*). Pour lui, le point central d'une culture de l'éthique est l'introspection des député-es. L'éthique, explique-t-il, c'est se poser les bonnes questions : *Ai-je le droit de faire cela ? S'agit-il d'un conflit d'intérêts ? Dois-je accepter ce cadeau ? Ces dépenses sont-elles légitimes ?* Il indique que, dans l'idéal, le besoin de déontologues diminue avec le temps, les député-es apprenant à se poser ces questions de manière autonome. Il présente plusieurs difficultés rencontrées. La première concerne le fait que les déontologues doivent souvent travailler avec des personnes qui ont été élues et qui revendiquent donc une légitimité démocratique, ce qui peut compliquer les relations. Par ailleurs, en France, **l'Assemblée nationale dispose d'un déontologue indépendant, tandis que le Sénat gère les questions d'éthique par l'intermédiaire d'un comité uniquement composé de sénatrices et sénateurs élus**. Cette situation crée donc deux cultures institutionnelles différentes en matière de contrôle éthique.

Il explique qu'en sa qualité de président du Réseau francophone d'éthique et de déontologie parlementaires, il a constaté que certains parlements ont adopté des codes d'éthique, non pas en réponse à un scandale, mais de manière proactive. À titre d'exemple, il cite l'Assemblée nationale de Côte d'Ivoire, qui s'est dotée d'un code de déontologie pour la simple raison que c'est aujourd'hui la norme dans une assemblée législative moderne. M. Gicquel explique ensuite quel est son rôle dans la promotion d'une culture de l'éthique. Il explique que son rôle est essentiellement préventif et consultatif et qu'il se garde de tout rapport avec les médias pour éviter d'être politisé. Il estime traiter personnellement 25 demandes par semaine environ, soit 1 200 par an, la majeure partie concernant les dépenses et les conflits d'intérêts. Il note enfin que les député-es ont pris l'habitude de lui demander conseil avant de prendre une décision, preuve qu'une culture de l'autoquestionnement éthique commence à prendre racine.

M^{me} Martin insiste sur l'importance de poser les bonnes questions et note que les deux intervenants ont souligné l'intérêt de fournir des réponses claires au public. Elle propose que le travail effectué par les différents acteurs profite en fin de compte à l'ensemble de la société et soit utilisé pour favoriser un changement de culture. Elle cite l'exemple de la Suisse, où les député-es peuvent interagir avec un agent conversationnel capable de répondre à des questions sur

les règles parlementaires. Elle conclut en disant que ces outils sont de plus en plus répandus et qu'ils mériteraient d'être explorés plus avant.

M. Vucāns remercie l'équipe organisatrice et souligne l'intérêt des échanges de vues sur la diplomatie et l'éthique parlementaires. Il explique que la Lettonie a adopté une loi sur le lobbying en 2022, mais que sa mise en œuvre complète nécessite la création d'un registre spécial. Il décrit également le code d'éthique des parlementaires de 2006, qui a été ajouté au règlement intérieur et contient 23 articles qui ressemblent beaucoup à ceux présentés dans le rapport finlandais. Il présente ensuite plusieurs points d'ordre structurel et culturel relatifs à la vie parlementaire lettone. Par exemple, alors que les hauts fonctionnaires étaient autrefois élus au scrutin secret, les règles actuelles exigent un vote ouvert, d'où le risque, selon lui, que le vote ne soit plus un choix véritablement personnel, mais le résultat de pressions exercées par les chef-fes de parti. Il note que si ce mode de scrutin améliore la transparence, il peut aussi affaiblir l'autonomie personnelle. Il évoque également la coopération entre les coalitions au pouvoir et l'opposition, qui était courante autrefois, mais qui n'est plus de mise, en partie à cause de la fragmentation du parlement en sept groupes. M. Vucāns signale également les limites du système électoral letton à liste de partis, soulignant la déconnexion entre le corps électoral et les parlementaires. Pour lui, un système mixte, comme celui de la Lituanie, pourrait offrir un meilleur équilibre entre la représentation des partis et la responsabilité des élus locaux. Il ajoute que la loi estonienne autorise les député-es à siéger parallèlement dans les conseils locaux, pratique que la Lettonie a abandonnée après l'indépendance, mais qui, selon lui, mériterait d'être réexaminée. Faisant le lien avec des questions plus générales de culture de l'éthique, il affirme que la communication est un élément essentiel du comportement éthique.

M^{me} Martin le remercie pour ces exemples et réfléchit à l'**interaction entre règles formelles et normes sociales informelles**. Elle émet l'idée que la **science du comportement** pourrait aider le corps législatif à anticiper et à atténuer les effets négatifs lors de la conception, de la communication et de l'application des règles éthiques.

M. Vlasenko contribue aux discussions en présentant le cas de l'Ukraine, où l'Agence nationale pour la prévention de la corruption contrôle les conflits d'intérêts et les déclarations de patrimoine de tou-ttes les fonctionnaires, y compris des député-es. Toutefois, il estime que cet organe n'a pas la **spécificité nécessaire pour traiter efficacement de l'éthique parlementaire**, car il considère tou-ttes les fonctionnaires de la même manière, sans tenir compte des particularités du travail parlementaire. Il note ensuite que si la commission du règlement du parlement traite bien de questions d'éthique, sa composition, où prédomine le parti majoritaire, soulève des inquiétudes quant à l'utilisation du contrôle éthique à des fins politiques. Il se dit intéressé par la mise en place d'un-e conseiller-ère en éthique indépendant pour le parlement et souhaite qu'on lui donne des arguments concrets pour persuader les député-es de soutenir une telle initiative.

Enfin, il soulève la question suivante : *Le contrôle éthique des député-es doit-il aussi s'exercer en dehors de l'hémicycle et où se situe la limite entre obligations professionnelles et vie privée ?*

M^{me} Castel indique qu'à la chambre haute espagnole, les parlementaires sont tenus de soumettre des déclarations de patrimoine et d'intérêts au moment de leur entrée en fonction et à leur départ, et que le public peut consulter ces informations dans le journal officiel et sur le site web du parlement. Elle souligne l'importance de la transparence en tant que mesure de prévention contre la corruption et note que même les changements intervenant dans le patrimoine au cours d'un mandat doivent être signalés. Elle reconnaît que les déclarations des parlementaires peuvent être malhonnêtes, mais estime que les contrôles croisés effectués par l'administration fiscale peuvent atténuer ce risque.

M. Brico avance que la question centrale est de promouvoir une culture de l'éthique dans la population. Il note que même si la plupart des parlementaires se conduisent de manière éthique, le public se focalise souvent sur la minorité qui ne respecte pas les règles. Il souligne que la légitimité des responsables politiques est largement tributaire de la confiance du public.

M. Greenberg souligne que les responsables politiques qui ne respectent pas les normes éthiques peuvent rapidement mettre en péril des dizaines d'années de travail. Il conseille donc de leur montrer quels sont les **avantages collectifs de l'intégrité**, qu'ils ou elles soient au gouvernement ou dans l'opposition. En ce qui concerne le respect de la vie privée, il explique que les responsables politiques ont droit à une vie privée et précise qu'il est opposé aux pratiques trop intrusives en matière de déclaration de patrimoine, préférant les codes de conduite axés sur l'intégrité.

M. Gicquel fournit deux exemples français pour illustrer les craintes du public quant à l'usage impropre des indemnités. Le premier concerne une parlementaire qui aurait utilisé de l'argent public pour faire garder son chien ; dans le second, un député aurait acheté des médicaments et se serait fait rembourser en les faisant passer pour des dépenses

parlementaires. Même si ces incidents concernent des comportements individuels, ils soulèvent des questions éthiques en raison de l'utilisation de fonds publics. M. Gicquel souligne que des cas isolés comme ceux-ci occultent souvent des années de travail sérieux.

M. Meyer fait part d'une pratique innovante ayant cours aux Pays-Bas, qui consiste à utiliser des jeux de rôle inspirés du théâtre pour sensibiliser les député-es aux dilemmes éthiques. Selon lui, cette méthode permet de simuler les défis rencontrés dans le monde réel et d'améliorer les réflexes éthiques.

M. Schennach fait observer que la méfiance du public à l'égard des responsables politiques n'est pas due à la méconnaissance des règles, mais à un scepticisme général à l'égard de la profession. Il décrit l'approche adoptée par l'Autriche, qui repose sur trois piliers : une commission parlementaire multipartite chargée de l'incompatibilité, l'obligation de faire des déclarations d'intérêts tous les ans et la promotion de la transparence. Il relate une anecdote personnelle concernant un-e maire qui propose des services médicaux gratuits dans le but de préserver la confiance du public malgré les contraintes juridiques, et précise que cette anecdote illustre bien l'importance de la crédibilité.

Revenant à la question précédente, **M. Greenberg** affirme que l'indifférence et le désengagement sont plus dangereux que la méfiance du public. Il fait une mise en garde, soulignant que **le confort dont jouissent les responsables politiques dans leurs cercles les rend aveugles à la lassitude croissante du public, qui constitue une menace pour la démocratie et l'État de droit.**

Enfin, **M. Vucāns** fournit un exemple concret de leadership politique en faveur de la résolution éthique en Lettonie. Il fait remarquer que le cumul de plusieurs métiers – dans son cas, professeur et chercheur – peut être compatible avec l'exercice d'une fonction publique, à condition que la transparence soit assurée et que les électeurs et électrices soient informés.

14 h 45-16 h 00

PERSPECTIVE : vers des réseaux internationaux de déontologues parlementaires

Alors que les défis éthiques dans les parlements deviennent de plus en plus complexes, la coopération internationale peut être un soutien précieux et un moyen de mettre en commun des connaissances. Ce panel a plaidé en faveur de la création et du renforcement des réseaux de déontologues parlementaires. Les débats ont porté sur la manière dont la collaboration entre les États membres du Conseil de l'Europe et au-delà peut améliorer la mise en commun des connaissances, fournir un soutien par les pairs et contribuer aux initiatives mondiales de renforcement de l'intégrité et de la bonne gouvernance.

Animé par : M^{me} Petra Bayr, membre du Conseil national de l'Autriche et membre de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

Participant-es (par ordre alphabétique) :

- **M. Jean-Eric Gicquel**, Déontologue de l'Assemblée nationale française et Président du Réseau francophone d'éthique et de déontologie parlementaires
- **M^{me} Ariane Mignolet**, Secrétaire générale du Réseau francophone d'éthique et de déontologie parlementaires et Commissaire à l'éthique et à la déontologie des membres de l'Assemblée nationale du Québec.

M^{me} Bayr ouvre la dernière session en soulignant l'importance d'échanger sur les perspectives et de réfléchir aux travaux en cours dans les parlements. Elle note que la création de réseaux de déontologues serait une bonne chose, entre autres propositions.

En préambule, **M^{me} Mignolet** exprime sa gratitude pour l'occasion qui lui est donnée de s'exprimer dans un lieu aussi symbolique que la Chambre des communes. Elle rappelle que le Québec et l'Europe ont, de longue date, tissé des liens fondés sur des valeurs communes. Elle fait remarquer que l'éthique parlementaire dépend fortement de la perception, du contexte et de la culture, et qu'il n'existe donc pas de modèle réglementaire unique qui puisse être appliqué à toutes les situations. Au contraire, elle soutient que la diversité des systèmes constitue un terreau fertile pour la coopération. Elle poursuit en présentant le Réseau francophone d'éthique et de déontologie parlementaires, qu'elle a présidé pendant quatre ans et dont elle est la secrétaire générale depuis 2023. Elle explique que ce réseau a été créé pour favoriser les échanges entre les parlements francophones et les entités qui s'intéressent à la déontologie et à l'éthique.

M^{me} Mignolet explique que le réseau s'est rapidement développé pour atteindre une vingtaine de membres en trois ans, après quoi l'accent a été mis sur la consolidation de ses activités et l'amélioration de ses processus institutionnels. L'assemblée générale du réseau, composée de parlements, d'organismes indépendants et de personnes nommées par les parlements, sert de plate-forme pour l'expression de points de vue diversifiés. Elle reconnaît que si la diversité est enrichissante, elle est aussi une source de défis, celui, par exemple, de concilier les points de vue des responsables du contrôle éthique et de celles et ceux qui font l'objet d'un tel contrôle. Les membres du réseau se répartissent entre l'Amérique du Nord, l'Europe, l'Afrique et l'Asie-Pacifique ; les sessions de formation ont montré que les perceptions de l'éthique et de la déontologie varient considérablement selon les contextes.

M^{me} Mignolet présente les quatre grands objectifs du réseau : **encourager le partage d'expériences** entre les membres et contribuer à la diffusion des bonnes pratiques ; **recueillir et diffuser des informations** sur les organismes ayant un lien avec l'éthique et la déontologie, par le biais de bulletins d'information et via le site web du réseau et les médias ; **faire connaître les normes existantes en matière d'éthique et de déontologie** et **promouvoir l'adoption de telles normes**, notamment en encourageant l'élaboration de nouveaux codes. Elle cite l'exemple de la Côte d'Ivoire, où le réseau a aidé à l'élaboration d'un projet de code, **en menant des actions de sensibilisation et en dispensant des formations**, souvent en partenariat avec des parlements et d'autres organismes. Elle conclut en soulignant **l'importance de suivre l'évolution des normes et de se tenir au courant des nouvelles attentes de la société et des publications récentes, car les normes éthiques et déontologiques sont en constante évolution.**

M^{me} Bayr demande si l'utilisation d'une seule langue de travail, comme le français, est un point essentiel.

M^{me} Mignolet répond que l'utilisation de la langue française a facilité les choses et qu'elle n'y voit pas une limitation. Chaque réseau, explique-t-elle, est légitime et peut fonctionner dans des cadres linguistiques ou institutionnels différents.

M. Gicquel poursuit en expliquant la différence entre l'« éthique » et la « déontologie » dans le contexte français : **l'éthique met en jeu des principes philosophiques et moraux comme l'intégrité et l'objectivité, tandis que la déontologie renvoie à des règles, à des obligations et à des interdictions juridiques.**

M^{me} Bayr demande quel type d'instance de contrôle est considéré comme étant le plus efficace en théorie.

M. Gicquel répond que, selon lui, l'opinion publique française pourrait se montrer méfiante si le contrôle éthique au niveau du Sénat était effectué uniquement par les sénatrices et sénateurs, alors qu'à l'Assemblée nationale, il est assuré par une personne indépendante. Il est convaincu que **l'intervention de spécialistes indépendants du parlement offre de meilleures perspectives et donne une plus grande légitimité.**

M. Sheehan demande si les 1 200 questions auxquelles répond chaque année le Déontologue sont confidentielles. Il met en garde contre l'excès de réglementation, qui peut conduire à l'inefficacité et à la démoralisation. Il conseille donc de ne pas imposer trop de contraintes aux responsables politiques.

M. Lucks se réjouit des différents points de vue exprimés et souligne que la promotion de l'éthique en politique n'est pas l'apanage des services chargés des questions d'éthique ni des parlementaires, mais une responsabilité partagée par toutes les responsables politiques et par l'ensemble de la société. Il préconise d'y associer davantage les journalistes, les spécialistes et le grand public, afin de promouvoir une culture de l'éthique à plus grande échelle.

M. Sheehan propose **la mise en place d'un tableau de bord européen pour suivre la conduite des parlementaires**, qui pourrait être un outil de promotion indépendant pour l'amélioration des normes.

M^{me} Mignolet précise qu'au Québec, tous les conseils et avis donnés par la commissaire à l'éthique et à la déontologie sont confidentiels. Cette contrainte complique certes la diffusion publique de la jurisprudence et des interprétations, mais elle a fait valoir que la confidentialité est une condition nécessaire pour que les responsables politiques qui demandent conseil se sentent suffisamment à l'aise pour fournir des informations complètes. S'agissant de la mise en place d'un tableau de bord européen, elle note que le GRECO remplit déjà une fonction comparable avec ses recommandations spécifiques au pays évalué.

M. Gicquel revient sur la question des 1 200 réponses en indiquant que la plupart d'entre elles peuvent être traitées en consultant un simple guide remis aux parlementaires au début de leur mandat. Il répond également aux inquiétudes soulevées au sujet des règles trop strictes, en rappelant que ce sont les député-es eux-mêmes qui les définissent. Si certain-es les trouvent trop pesantes, il est en leur pouvoir d'en proposer d'autres. Il conclut en disant qu'une répartition claire des compétences entre les différentes autorités chargées des questions éthiques est essentielle.

En réponse à la proposition de tableau de bord, **M. Brico** soutient que le GRECO offre une meilleure solution, car ses recommandations sont adaptées au contexte national et permettent un suivi mesurable de la conformité.

M. Vardzelashvili s'interroge sur ce que les organisations comme le BIDDH pourraient faire pour renforcer les normes éthiques dans les parlements. Il évoque l'idée que **les cadres éthiques devraient être considérés comme un attribut des parlements modernes**.

M^{me} Martin revient sur les observations de M. Lucks et se demande si l'on a suffisamment cherché à comprendre les causes profondes de la méfiance du public à l'égard des parlementaires. Elle soutient qu'il ne faut pas se contenter de réagir aux scandales, mais **chercher à comprendre pourquoi la confiance s'effrite et pourquoi les normes éthiques sont bafouées**. Une telle réflexion pourrait, selon elle, aider à définir le rôle des organismes externes.

M. Meyer partage l'avis de celles et ceux qui ont loué le travail du GRECO, en particulier au cours du Quatrième Cycle d'évaluation. Il note toutefois un certain nombre de limites. Chaque cycle thématique du GRECO finit par s'achever et une fois le Quatrième Cycle clôturé, il n'y a plus d'évaluation formelle des parlements. Or certains pays pourraient terminer le cycle sans avoir fait de progrès significatifs en matière d'éthique parlementaire. Il demande donc aux participant-es de réfléchir à la manière de maintenir la dynamique après l'intervention du GRECO. Il note également que le GRECO ne facilite pas la coopération entre les conseiller-ères en éthique et les parlementaires, aspect qu'il juge pourtant essentiel pour continuer à progresser. Pour lui, le travail du GRECO doit être vu comme un point de départ et non comme un point final dans l'amélioration de l'éthique parlementaire.

M^{me} Bayr remercie tou·tes les intervenant-es pour leur participation et pour les échanges fructueux et concis. Elle relève la diversité des niveaux, des expériences et des idées parmi les participant-es et souligne que des normes éthiques solides sont essentielles pour regagner la confiance du public. Elle indique que la sauvegarde de la démocratie a été le thème d'une récente Conférence européenne des présidentes et présidents de parlement à Strasbourg, ce qui témoigne de l'urgence de la question.

Elle explique que des normes éthiques claires peuvent prévenir la corruption et les abus de pouvoir, et protéger les parlementaires des influences indues. Toutefois, elle insiste sur ce point, **les cadres éthiques doivent être adaptés au contexte juridique et culturel spécifique à chaque parlement**. **M^{me} Bayr** rappelle les sept principes de Nolan – désintéressement, intégrité, objectivité, honnêteté, responsabilité, ouverture et leadership –, et insiste sur le fait que la priorité est de servir l'intérêt public, qui doit prévaloir sur les intérêts personnels et familiaux. Malgré la diversité des modèles et des besoins en matière d'éthique, elle insiste sur **l'importance d'identifier et de promouvoir des principes fondamentaux communs**.

M^{me} Bayr réaffirme qu'il ne faut pas se contenter d'agir a posteriori, après qu'une infraction a été commise, mais intervenir de façon préventive en encourageant les comportements éthiques. S'agissant des **réseaux**, elle confirme qu'ils sont utiles pour **apprendre, mettre en commun les bonnes pratiques et éviter les erreurs du passé**. Elle indique que la commission du Règlement de l'Assemblée parlementaire constitue une plate-forme de débats et d'échanges, non seulement entre parlementaires, mais aussi entre praticien·nes de différents horizons. Elle conclut en exprimant son espoir de voir se poursuivre les échanges et les débats, en remerciant le Parlement britannique pour son hospitalité, le secrétariat de la commission du Règlement pour son travail préparatoire, les interprètes et tou·tes les participant-es.