

UN CODE DE CONDUITE OU D'ÉTHIQUE POUR LES PARTIS POLITIQUES : UN OUTIL QUI PERMETTRAIT DE RENFORCER LA DÉMOCRATIE ÉLECTORALE AU CANADA?

DOCUMENT DE TRAVAIL SUR LES AVANTAGES
ET LES INCONVÉNIENTS D'UN CODE

Préparé pour Élections Canada par :

M. Paul G. Thomas
Professeur émérite d'études politiques
Université du Manitoba

Décembre 2014

REMERCIEMENTS

La présente étude a été commandée par Élections Canada et a reçu son soutien. Toutefois, l'auteur est le seul responsable de l'exactitude des renseignements, du contenu de l'analyse ainsi que des opinions qui sont présentées dans ce document.

L'auteur souhaite remercier le directeur général des élections du Canada, M. Marc Mayrand, de lui avoir donné l'occasion de mener cette étude et de l'avoir conseillé sur la portée et le format du projet.

M. Alain Pelletier, directeur, Politique et Recherche, et M. Belaineh Deguefé, sous-directeur général des élections, Services intégrés, Politique et Affaires publiques, ont aussi fourni de précieux conseils et un soutien logistique dans le cadre du projet.

Avant que l'étude soit commandée, certains travaux à ce sujet avaient déjà été réalisés à Élections Canada, et ce matériel préliminaire a constitué les fondements de la recherche. L'auteur remercie les professionnels de l'organisme qui ont préparé le terrain et formulé des conseils sur l'ébauche du présent rapport.

La nature indépendante de l'étude a été respectée à tous les échelons d'Élections Canada.

D'autres conseils ont été formulés dans le cadre d'une discussion sur l'ébauche du rapport lors de la réunion du Comité consultatif d'Élections Canada qui a eu lieu en octobre 2014.

Enfin, l'auteur a bénéficié des connaissances et des conseils de M. Lorne Gibson, ancien directeur général des élections de l'Alberta et ancien directeur général adjoint des élections du Manitoba. Cette province est la seule au Canada qui applique un code de conduite régissant les activités des partis politiques.

L'auteur tient à témoigner sa reconnaissance envers tous ceux qui l'ont aidé et lui ont donné des conseils éclairés.

TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction.....	1
2. Contexte	3
3. Avantages et inconvénients d'un code.....	7
4. Élaboration et adoption d'un code.....	10
5. Code de conduite ou code d'éthique?	11
6. Quelle devrait être la portée de ce code?	12
7. Quelles dispositions le code devrait-il inclure?	12
8. Mise en œuvre et application d'un code.....	14
9. Conclusion	18
Ouvrages consultés	19
Annexe A : Sélection de pays dont les partis politiques adhèrent à un code de conduite	21
Annexe B : Code partagé de conduite morale du Manitoba	22

Les partis politiques sont des institutions primordiales pour la démocratie électorale au Canada. Les partis, leurs chefs, leurs représentants élus, leurs candidats, leurs associations de circonscription, leurs employés et leurs bénévoles contribuent de façon importante au dynamisme et à l'intégrité de la démocratie canadienne, non seulement dans le domaine électoral, mais aussi dans le cadre des processus parlementaire et politique en général.

À une certaine époque, les partis politiques étaient considérés surtout comme des associations privées de gens aux vues similaires, qui poursuivaient des objectifs politiques précis. Au cours des 50 ou 60 premières années d'existence du Canada, on tenait pour acquis que les partis politiques établiraient leurs propres règles de conduite et que, s'ils enfreignaient des règles d'éthique, le processus électoral et politique en général remédierait au problème.

Progressivement au XX^e siècle, on a commencé à considérer les partis politiques comme des institutions d'intérêt public pour la démocratie. Les partis politiques étant alors assimilés à des institutions publiques, on a graduellement mis en place des lois, des règlements, des lignes directrices et des mécanismes de rapport et d'application de la loi visant à promouvoir et à faire respecter les normes changeantes de conduite responsable sur les plans juridique et éthique. Comme on n'a pas cessé pour autant de considérer les partis comme des organisations privées, les mécanismes destinés à restreindre et à encadrer certaines de leurs activités, particulièrement celles de campagne, étaient conçus pour ne pas avoir d'incidence indue sur leurs structures internes, leurs processus décisionnels et leurs activités courantes, plus particulièrement en période non électorale. En résumé, les politiques publiques modernes visent à respecter la liberté et l'autonomie des partis en tant qu'associations privées, tout en reconnaissant, en appuyant et en encadrant dans une certaine mesure leurs divers rôles au service du processus démocratique.

Compte tenu de ce qui précède, on a fait appel à un éventail de mécanismes juridiques et quasi juridiques et de mécanismes de rapport, de suivi et de conformité en vue d'établir des cadres de politiques publiques sains pour régir les élections et le processus politique en général. Ces mesures de réglementation reflètent et renforcent des valeurs, des attentes en matière d'éthique et des principes importants, qui constituent les fondements de la démocratie canadienne.

En général, la plupart des intervenants des partis politiques sont disposés à respecter les règles juridiques et les normes d'éthique applicables. En même temps, la rivalité partisane et les bénéfices d'une victoire politique poussent les partis et leurs partisans à contourner et à enfreindre les règles ou à s'engager dans des activités préoccupantes d'un point de vue éthique pour gagner des avantages politiques.

Le présent document de travail vise à cerner les avantages et les inconvénients d'établir un code de conduite ou d'éthique pour les partis politiques en tant qu'organisations et leurs divers intervenants. Un tel code s'ajouterait aux règles, aux lignes directrices et aux mesures de soutien à l'intention des partis.

Les avantages des codes de conduite et d'éthique sont reconnus depuis longtemps dans des professions comme la médecine, le droit et la comptabilité. De plus en plus de codes sont adoptés dans le milieu des affaires et dans certaines branches du gouvernement, comme la fonction publique.

Dans le milieu politique, des législateurs de partout au Canada et de nombreux autres pays ont été assujettis à divers codes de conduite, qui portent notamment sur les conflits d'intérêts. En effet, certains partis politiques du Canada et d'autres pays ont, de leur propre initiative, adopté des codes de conduite pour leurs chefs, leurs représentants élus, leurs associations de circonscription, leurs candidats, leurs employés et leurs bénévoles. Au Canada, il n'y a qu'au Manitoba où les partis politiques se sont dotés, avec l'aide d'Élections Manitoba, de leur propre code de conduite consensuel commun.

Quant à savoir s'il convient d'établir un code de conduite et d'éthique pour encadrer les activités de campagne des partis politiques fédéraux, cette question sera débattue dans le présent document. Un tel code pourrait certes avoir des avantages, mais il pourrait également entraîner des conséquences et des coûts imprévus et non voulus.

La question de savoir s'il convient d'établir un code pour les partis politiques fédéraux peut être débattue dans l'absolu. Au final, le caractère acceptable et l'efficacité potentielle d'un tel code seront toutefois déterminés en fonction des réponses à une série de questions sur son adoption, son contenu, sa mise en œuvre et son application. Au lieu de présenter un modèle de code, le présent document expose certaines questions (il en manque probablement) liées au contenu et à la mise en œuvre d'un code, ainsi que des options à prendre en considération.

Le document se divise comme suit. La section 2 décrit le contexte social et politique dans lequel s'inscrit le débat sur l'établissement d'un code. Il est possible de s'inspirer des codes adoptés dans d'autres systèmes politiques, mais il faudra veiller à en tirer des leçons avec circonspection concernant ce qui est acceptable et ce qui convient le mieux pour le Canada, au niveau fédéral. Il est primordial de comprendre le contexte national, social et politique pour déterminer la nécessité d'un code, son mode d'élaboration, ses dispositions et la meilleure façon de les mettre en application.

Il est particulièrement important de tenir compte du contexte politique au moment d'évaluer s'il est possible de rallier des appuis suffisants pour faire adopter et mettre en œuvre un code. L'appui de tous les partis lui donnerait de la crédibilité. Quant à savoir si le code aura une influence réelle en politique électorale au niveau fédéral, cela dépendra grandement de sa légitimité, de son équité et de son utilité aux yeux des partis politiques. L'adhésion et l'engagement des partis, plus particulièrement de leurs chefs, détermineront en partie si le code ne sera qu'un bout de papier.

On utilise de plus en plus de codes dans d'autres sphères de la société, et il semblerait qu'ils influencent effectivement les attitudes et les comportements. Toutefois, ce ne sera pas forcément le cas en politique. La section 3 porte sur les questions philosophiques entourant l'opportunité d'un code de conduite et d'éthique pour régir des partis politiques organisés et des activités de campagne menées pour gagner des charges publiques. Les avantages, les inconvénients et les coûts sont présentés de façon abstraite, compte tenu du fait que l'incidence réelle d'un code dépendra de la façon dont il est formulé et adopté, de ses dispositions et des procédures établies pour les mettre en pratique.

Il est aussi important que la population comprenne la fin et les moyens du code et soit convaincue de leur efficacité pour assurer le succès du code, car un public vigilant peut faire pression sur les partis politiques pour qu'ils respectent les normes de conduite responsable attendues de la classe politique.

Les sections 4 à 8 portent sur l'élaboration, le contenu et la mise en application d'un code éventuel. Ce sont des détails de ce genre qui mettent en évidence les principes fondamentaux de la démocratie, parmi lesquels figurent des élections libres et équitables, des normes de conduite juridiques et éthiques appropriées en politique, un sens des responsabilités subjectif de la part de toute la classe politique, et des moyens de tenir les partis politiques et les partisans qui enfreignent la loi et les règles d'éthique responsables de leurs actions ou de leurs inactions. Rappelons que ces sections ne contiennent que des options, et non des prescriptions détaillées.

La section 9 propose des conclusions, sous forme de brèves observations générales concernant les conditions à respecter pour bien élaborer et mettre en œuvre tout code éventuel.

Les partis politiques ont toujours subi des pressions pour modifier leur structure organisationnelle et leurs pratiques opérationnelles en fonction des changements qui surviennent :

- dans la société, y compris l'évolution de l'opinion publique;
- dans l'économie, y compris les nouvelles technologies;
- dans le système politique, y compris les nouvelles dynamiques et les modes de course afin de bien s'en tirer aux élections.

Au début du XXI^e siècle, les moteurs du changement semblent avoir des répercussions plus importantes et plus profondes sur la façon dont les partis politiques mènent leurs activités. Ainsi, le cadre de réglementation officiel et les attentes informelles en matière d'éthique sont susceptibles d'être mis à l'épreuve et de nécessiter des mises à jour continues. Par contrainte d'espace, il faudra se contenter de quatre courts exemples pour illustrer ces propos.

Premièrement, il y a l'évolution de l'attitude de la population à l'égard des partis politiques. De nos jours, les partis politiques et les politiciens n'ont plus aussi bonne réputation qu'on le souhaiterait. Selon un sondage d'opinion mené en 2011, parmi tous les intervenants du processus électoral, les partis politiques fédéraux sont ceux qui inspirent le moins confiance, 56 % des répondants ayant affirmé qu'ils leur inspiraient peu, voire pas du tout confiance. À l'opposé, il en est ressorti qu'Élections Canada était l'institution la plus digne de confiance, 80 % des répondants ayant affirmé qu'ils avaient assez ou beaucoup confiance dans l'organisme¹. Il sera important d'en tenir compte lorsqu'il sera question plus tard de la possibilité qu'un code renforce la confiance du public à l'égard des partis politiques, ainsi que de l'intégrité du processus électoral et politique en général.

Deuxièmement, il y a l'évolution fondamentale et constante des technologies informatiques, qui ont entraîné et permis de nouvelles méthodes de campagne pour les gens qui briguent une charge publique fédérale ou locale. Les technologies informatiques sont de plus en plus utilisées par Élections Canada pour offrir des services électoraux, et par les partis politiques pour informer et convaincre les électeurs. Toutefois, l'évolution constante de ces technologies ouvre la porte aux dérogations aux règles électorales ou aux gestes discutables sur le plan éthique. La controverse récente causée par la communication aux électeurs de messages automatisés trompeurs témoigne de l'incidence que peuvent avoir les nouvelles technologies, qui sont susceptibles d'évoluer plus rapidement qu'il est possible d'adapter le cadre légal de la *Loi électorale du Canada*. À la suite de cette controverse, un ensemble de dispositions régissant le recours aux services de communication avec les électeurs a été ajouté dans le projet de loi C-23, *Loi sur l'intégrité des élections*, que le Parlement a adopté en 2014.

Troisièmement, il y a la nature continuellement changeante du processus de campagne. Des premières décennies d'existence du pays jusqu'au milieu du XX^e siècle, les batailles électorales se jouaient surtout à l'échelle locale, et les équipes de campagne étaient constituées de bénévoles. Graduellement, les campagnes ont pris une ampleur nationale, leur orientation et leur contenu ont été centralisés, et de plus en plus de professionnels ont été engagés. De plus, on s'est mis à utiliser un arsenal changeant de techniques d'enquête sur l'opinion publique et, à l'aide de ces données, on a élaboré des stratégies de communication de plus en plus sophistiquées pour transmettre des messages partisans à des segments particuliers de l'électorat. Tous les partis ont commencé à faire de la « recherche sur l'opposition » afin de cerner les faiblesses de leurs rivaux.

¹ Les institutions étaient Élections Canada, le système judiciaire, les candidats locaux et les partis politiques fédéraux. Voir www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=cons/sece&document=p8&lang=f.

Quatrièmement, il y a le financement politique des campagnes. Pendant le XX^e siècle, le coût des campagnes a augmenté, et le financement est devenu un domaine de compétition important entre les partis. Cette tendance a mené à un renforcement des lois sur la collecte et l'utilisation des fonds pour affaiblir l'influence indue des donateurs fortunés et favoriser un soutien financier plus général aux partis et aux candidats de la part de tous les citoyens. Les règles sur le financement des campagnes ont fait l'objet d'importants changements en 1974 et en 2004 (Mowrey et Pelletier, 2002; Spano, 2006). En 2004, les règles sur le financement ont été appliquées aux courses à la direction et aux associations de parti locales en plus des partis et des candidats. Dans le cadre de ces mêmes changements, les contributions des sociétés et des syndicats ont été limitées à 1 000 \$, et, en 2007, les contributions des organisations ont été abolies complètement et un système d'allocations trimestrielles est entré en vigueur. Ces allocations tirées des fonds publics étaient versées aux partis politiques enregistrés selon le nombre de votes reçus lors de l'élection précédente. En juin 2011, dans son document budgétaire, le gouvernement a annoncé que les allocations trimestrielles versées aux partis politiques seraient graduellement éliminées, un processus qui sera mené à terme en 2015 (Jansen et Young, 2011).

Conformément à la *Loi électorale du Canada*, Élections Canada est l'organisme indépendant et non partisan chargé de conduire le processus électoral fédéral. En plus d'administrer les élections, l'organisme offre des services d'information et de soutien aux partis, aux candidats et aux électeurs (Thomas et Gibson, 2014).

Depuis sa création en 1920, le Bureau du directeur général des élections est responsable des fonctions d'administration et de soutien liées aux élections, ainsi que de l'administration des dispositions de réglementation et de conformité contenues dans la Loi.

En 1974, le Bureau du commissaire aux élections fédérales a été créé, sa responsabilité consistant à appliquer les dispositions de la Loi portant sur le financement politique. En 1977, les pouvoirs du commissaire en matière de conformité et d'application ont été élargis de façon à inclure toutes les dispositions réglementaires de la Loi.

Même si ce bureau faisait partie d'Élections Canada, il menait ses activités de façon autonome, avait son propre budget et sa propre équipe, et décidait en toute liberté s'il y avait lieu d'enquêter et d'engager des poursuites devant les tribunaux. Lors de son adoption en 2006, la *Loi fédérale sur la responsabilité* a restreint les pouvoirs du commissaire en lui permettant seulement de recommander au directeur des poursuites pénales, qui relève du ministère de la Justice, que des poursuites soient intentées.

Cette structure a changé à la suite des modifications que le Parlement a apportées en 2014 à la *Loi électorale du Canada*, par l'entremise de la controversée *Loi sur l'intégrité des élections*. En raison de cette nouvelle loi, qui est mise en œuvre actuellement, le Bureau du commissaire aux élections fédérales a été transféré au Bureau du directeur des poursuites pénales, qui fait partie du ministère de la Justice. Comme il est mentionné plus bas, la fin de ce modèle unifié qui réunissait toutes les fonctions de gestion électorale au sein d'un même organisme complique l'adoption d'un code de conduite ou d'éthique.

Lors du débat sur la *Loi sur l'intégrité des élections*, on s'est aussi posé la question de savoir si Élections Canada devrait être mieux outillé pour assurer la tenue d'élections libres et équitables dans les nouvelles circonstances décrites ci-dessus. Élections Canada s'est toujours appuyé sur les prescriptions détaillées de la *Loi électorale du Canada*, qui prévoit certaines interdictions. Pour assurer la conformité aux règles, l'organisme devait négocier avec les partis et les candidats et, lorsque ceux-ci refusaient de se conformer volontairement, des poursuites pouvaient être engagées devant les tribunaux pour infraction à la Loi.

La *Loi sur l'intégrité des élections* a accru les pouvoirs de l'organisme. Par exemple, Élections Canada peut désormais fournir des interprétations et des opinions sur les nouvelles techniques de campagne. Toutefois, les dispositions prédominantes de la *Loi électorale du Canada*, telle que révisée, demeurent formelles, normatives et rigides dans la mesure où elles restreignent la capacité d'Élections Canada de recourir à des approches novatrices pour assurer l'intégrité électorale dans un environnement plus complexe et dynamique.

Un code de conduite ou d'éthique pour les partis politiques est un autre moyen de réglementation qui pourrait favoriser l'intégrité du processus électoral. Des organismes internationaux, comme l'Organisation de coopération et de développement économiques et la Banque mondiale, ont encouragé l'adoption de codes pour lutter contre la corruption politique et établir une saine gouvernance. L'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, un groupe de réflexion international, a présenté le *Code de conduite pour les partis politiques se présentant à des élections démocratiques* comme modèle. Il s'agit d'« un ensemble de règles encadrant la conduite des partis politiques et de leurs sympathisants durant une campagne électorale, règles sur lesquelles les partis en viennent idéalement à s'entendre de leur plein gré et qui peuvent subséquentement être incorporées dans une loi »².

Un certain nombre de nouvelles démocraties ont adopté des codes de conduite par voie législative (des exemples de pays et des liens vers leur code se trouvent à l'annexe A). Parmi les démocraties bien établies, où la corruption grave n'est pas courante et où les normes d'intégrité dans le processus électoral sont généralement plus élevées, la pression n'est pas aussi forte pour adopter des codes encadrant la conduite des intervenants en politique. On a plutôt supposé que les partis adopteraient leurs propres règles et que le processus politique réglerait les cas d'inconduite en empêchant les partis et les candidats délinquants d'accéder à des charges publiques. Certains partis ont spontanément adopté un code de conduite pour leurs membres, sans l'intervention d'un organisme électoral. Dans le contexte canadien, le Parti Vert du Canada, le Parti libéral du Québec et la Progressive Conservative Association of Alberta l'ont fait. Peut-être y en a-t-il d'autres, mais nos recherches en ligne n'ont pas permis de les trouver.

La plupart des démocraties occidentales cherchent à prévenir, à détecter et à corriger les situations de conflit d'intérêts, où des titulaires de charge publique, des politiciens et des fonctionnaires agissent dans des intérêts personnels (de nature financière, notamment) plutôt que dans l'intérêt public. Au Canada, aussi bien la Chambre des communes que le Sénat, et toutes les assemblées législatives provinciales et territoriales ont adopté une loi ou un code sur les conflits d'intérêts, qui fait partie de leur règlement dans la plupart des cas. De plus, des commissaires aux conflits d'intérêts sont nommés pour surveiller l'application de ces codes et pour traiter les plaintes.

Il convient de noter que le commissaire responsable de la Chambre des communes et du Cabinet porte le titre de commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique, ce qui signifie qu'il a pour mandat de traiter, outre les questions juridiques liées aux conflits d'intérêts, les questions générales d'éthique politique touchant les titulaires de charge publique.

En 1989, l'Ontario a été la première des provinces à se doter d'une loi sur les conflits d'intérêts. En 1994, cette loi a été remplacée par la *Loi sur l'intégrité des députés*, et en 2010, cette dernière a été modifiée pour élargir la gamme d'activités visées et les pouvoirs du commissaire.

Selon l'endroit, les commissaires peuvent soit imposer des sanctions légales, soit présenter des recommandations à l'assemblée législative ou au premier ministre s'il est prouvé qu'il y a conflit d'intérêts. À l'heure où les politiciens suscitent la méfiance, il est possible que la population n'ait pas autant confiance en des mesures correctives prises par la classe politique qu'en des conséquences imposées par un représentant impartial de l'assemblée législative ou par les tribunaux, en cas d'inconduite.

Aux fins de la présente discussion, il est important de noter que les règles sur les conflits d'intérêts visent à encadrer les activités des législateurs et des ministres afin d'empêcher que l'exercice de leur charge publique ne mène à des gains personnels inappropriés pour eux-mêmes ou bien pour leurs parents et amis. Elles n'ont pas le même but qu'un code applicable en cas d'inconduite par les partis, les candidats et leurs partisans.

² INSTITUT INTERNATIONAL POUR LA DÉMOCRATIE ET L'ASSISTANCE ÉLECTORALE. *Code de conduite pour les partis politiques se présentant à des élections démocratiques*, 1999, p. 7.

Au Canada, l'idée d'assujettir les partis politiques et leurs partisans à un code de conduite en période électorale n'a été que peu débattue, et il n'y a que le Manitoba qui a effectivement adopté un tel code, dont il est question ci-dessous.

En 1991, au niveau fédéral, la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (Commission Lortie) a recommandé dans un vaste rapport que les partis adoptent des codes d'éthique, car on déplorait que « les partis soient peu portés à revoir leurs pratiques lorsque surviennent des incidents ou des allégations de comportements répréhensibles »³. Cette commission a recommandé que chaque parti enregistré soit tenu d'adopter un code et d'établir un comité d'éthique qui ferait la promotion de ce code et en assurerait le respect. Le code recommandé ne s'appliquerait qu'à la période de campagne officielle. La commission a exposé ses arguments en faveur d'un tel code en six pages d'analyse. Ces arguments allaient dans le même sens qu'un rapport de recherche générale préparée par Janet Hiebert et que les discussions tenues lors d'un symposium sur l'éthique en politique⁴. Le gouvernement n'a pas retenu ces recommandations, et le Parlement n'y a pas donné suite.

En avril 2004, un tel code a aussi été envisagé en Colombie-Britannique par le comité consultatif sur les élections des représentants de partis, constitué par Elections British Columbia. Le directeur général des élections de cette province a soulevé la possibilité d'établir un code pour répondre aux préoccupations d'ordre éthique de la population. Il a été convenu que les chefs des partis fourniraient, avant l'élection générale de 2005, le nom d'une personne chargée de régler les problèmes d'ordre éthique. Il a aussi été convenu de réexaminer la possibilité d'établir un code de conduite après l'élection générale de 2005. Toutefois, cette idée n'a jamais été adoptée dans la province.

Au Canada, il n'y a que le Manitoba qui a actuellement un code. Tous les partis ont adopté de plein gré le Code partagé de conduite morale, à la suite d'une recommandation issue d'une enquête judiciaire sur le scandale de trucage des votes lors de l'élection provinciale de 1995. Élections Manitoba a joué un rôle clé en élaborant le code et en obtenant l'engagement de tous les partis. L'organisme a élaboré un projet de code, qui a été soumis aux partis. Le code proposé a ensuite été révisé à la lumière de leurs commentaires. Une fois le code approuvé par un ou deux partis, les autres ont été pressés de l'approuver également. Le code est entré en vigueur par étape, à mesure que chaque parti politique adhérait à ses dispositions. En acceptant de souscrire au code, tous les partis et un large éventail d'autres intervenants du processus électoral et politique en général se sont engagés à agir de façon à maintenir et à renforcer « la confiance du public par rapport à l'intégrité du processus électoral »⁵.

Plusieurs passages du code manitobain (voir l'annexe B) laissent entendre qu'il ne s'applique pas uniquement au processus de campagne, mais aussi au processus politique en général. On pourrait en déduire que les rédacteurs du code estimaient futile de distinguer les périodes de campagne des autres périodes, à une époque où l'on est constamment en campagne. Le passage du Manitoba aux élections à date fixe (les élections ont aussi lieu à date fixe au niveau fédéral, de même que dans la plupart des provinces et territoires à l'exception de la Nouvelle-Écosse, du Nunavut et du Yukon) a amené les partis à démarrer leur campagne avant le début de la période de campagne officielle afin d'esquiver certaines restrictions des lois électorales qui s'appliquent en période de campagne officielle.

³ CANADA. COMMISSION ROYALE SUR LA RÉFORME ÉLECTORALE ET LE FINANCEMENT DES PARTIS. 1991. *Pour une démocratie électorale renouvelée : Rapport final*, vol. 1, Ottawa, Groupe Communication Canada, p. 296.

⁴ HIEBERT, Janet, dir. 1991. *L'éthique et la politique au Canada*, vol. 12 de la collection d'études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Toronto, Dundurn Press.

⁵ ÉLECTIONS MANITOBA, *Code partagé de conduite morale*, 1999.

Le code du Manitoba est administré et mis en application par les partis, qui n'ont aucun compte public à rendre sur la façon dont ils sensibilisent leurs membres à ses dispositions, traitent les plaintes et interviennent à la suite d'infractions. Il semble que les effets du code, positifs ou négatifs, sur le système politique au Manitoba n'ont jamais été évalués.

Récemment, la possibilité d'un code est revenue sur la table au niveau fédéral. Dans son rapport au Parlement sur l'administration des élections, le directeur général des élections du Canada ne traite pas uniquement de la conformité à la loi, mais aussi des principes généraux d'intégrité électorale. Après la controverse et l'enquête entourant les appels automatisés effectués pendant l'élection générale de 2011, il a mentionné la possibilité d'établir un code dans son rapport *Prévenir les communications trompeuses avec les électeurs*, publié en mars 2013. L'idée avait été recommandée par un groupe d'experts consultés pendant la préparation de ce rapport (Élections Canada, 2013, p. 7).

La recommandation du directeur général des élections au Parlement est la suivante : « [Il] faudrait envisager l'élaboration de codes de conduite à l'intention des partis politiques, de leurs représentants, des candidats et d'autres entités ayant une appartenance politique, telles que les associations de circonscription et les partisans actifs. Ces codes seraient élaborés par les partis, avec l'aide d'Élections Canada si nécessaire. » (Élections Canada, 2013, p. 32)

Ce bref survol comparatif des débats qui ont déjà eu lieu sur l'adoption d'un code de conduite pour les partis politiques indique qu'il s'agit d'une mesure controversée qui suscitera sans doute une certaine opposition, surtout parmi les partis politiques, leurs chefs et leurs partisans. Cette controverse prouve qu'un tel code comporterait aussi bien des avantages que des coûts et des inconvénients. La prochaine section porte sur ces questions en général, et les suivantes, sur les caractéristiques opérationnelles d'un code qui influenceront son acceptation ou son rejet.

3. AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS D'UN CODE

Comme il a été mentionné, les codes de conduite ou d'éthique sont maintenant monnaie courante dans diverses sphères de la société. Leur utilisation dans le milieu politique est plus récente et controversée. Le présent document ne vise pas à analyser en profondeur les débats sur l'utilisation de codes dans le milieu politique. Pour établir les bases de la discussion qui suivra sur l'élaboration, le contenu, l'application et la mise en œuvre d'un code, les avantages et les inconvénients seront plutôt énumérés en style télégraphique, sans entrer dans les détails.

Avantages d'un code

- Le code prendrait certainement (mais pas forcément) la forme de « directives non impératives », par opposition aux lois et aux règlements contraignants qui sont plus connus. Les directives non impératives ne sont pas faciles à définir, se présentent sous de nombreuses formes et sont chaudement débattues dans le milieu juridique. La principale caractéristique d'une directive non impérative est qu'elle n'a pas force exécutoire et n'est assortie d'aucune sanction légale en cas d'infraction. Quant à savoir si elle peut justifier une décision judiciaire, il y a matière à débat⁶. Malgré ce qui précède, des études menées dans un certain

⁶ Pour obtenir un aperçu des arguments pour ou contre, voir : SOSSIN, Lorne, et Charles W. SMITH. 2003. « Hard Choices and Soft Law: Ethical Codes, Policy Guidelines and the Role of the Courts in Regulating Government », *Alberta Law Review*, vol. 40, n° 4, p. 867-893.

nombre de domaines ont démontré que les directives non impératives étaient efficaces pour influencer les attitudes et orienter le comportement des organismes et des particuliers visés.

- Le code viendrait s'ajouter aux règles normatives et plus détaillées de la *Loi électorale du Canada*, qui prévoit des infractions quasi criminelles, des sanctions punitives et la possibilité d'engager des poursuites judiciaires pour dissuader les contrevenants éventuels et encourager le respect des règles.
- Le code corrigerait des lacunes dans la portée de la Loi et accroîtrait la gamme de mesures correctives en cas d'actions ou d'inactions qui ne constituent pas des infractions criminelles, mais qui contournent les règles ou ne respectent pas l'esprit de la loi.
- Le code reposerait en grande partie sur les atteintes possibles à la réputation des partis, des chefs et des partisans qui commettent des actes contraires à l'éthique.
- Le code donnerait au directeur général des élections et au commissaire aux élections fédérales un plus grand pouvoir de persuasion et de négociation pour assurer le respect des normes de conduite élevées dans le processus électoral.
- L'adoption d'un code pourrait prévenir les demandes de réglementation accrue des affaires des partis.
- Le code pourrait atténuer le manque de confiance relatif du public envers les partis politiques et assurer le respect des normes juridiques et éthiques accrues auxquelles les partis et les candidats sont tenus par les électeurs de répondre.
- Le code pourrait encourager davantage les partis à connaître leurs obligations d'ordre juridique et éthique et à se comporter de façon appropriée. Il rappellerait aux partis leur devoir envers les Canadiens d'être dignes de confiance.
- En élaborant eux-mêmes le code, possiblement avec l'aide d'Élections Canada, les partis indiqueraient qu'ils sont conscients de leurs problèmes de réputation auprès d'une grande partie de la population.
- Le code donnerait de la cohérence aux valeurs et aux principes démocratiques auxquels souscrivent les partis. Il justifierait l'intervention des membres des partis qui signalent des préoccupations d'ordre éthique concernant les pratiques des partis et qui réclament des mesures correctives.
- Le code faciliterait, pour les chefs de parti, la gestion des manquements d'ordre éthique qui pourraient miner la confiance en leur parti.
- Les codes étant largement utilisés dans d'autres sphères de la société, y compris au gouvernement, il y aurait des modèles et des expériences desquels les partis politiques pourraient s'inspirer.
- Un code n'est pas une panacée au désabusement de la population face au processus électoral et politique en général, mais il pourrait bonifier légèrement le cadre juridique et éthique ainsi que la vie démocratique du Canada.

Pour chaque point, on pourrait invoquer des contre-arguments, qui semblent souvent présenter des inconvénients des codes. De plus, les avantages avancés doivent être prouvés.

Inconvénients d'un code

- Le fait de proposer l'adoption d'un code de conduite ou d'éthique pourrait être vu par les élus et les membres de la classe politique comme une remise en question de leur intégrité et de leur sens de l'éthique.
- L'éthique ne devrait pas être considérée comme supérieure au processus politique, ni en être dissociée en étant mise en application par des gens de l'extérieur.
- La politique n'est pas une profession comme celles où des codes ont été adoptés avec succès. En politique, il y a de très nombreux points de litige au sujet de quels principes et de quelles valeurs devraient guider les décisions et les comportements.

- En politique, les élus, les candidats, les associations de circonscription, les employés et les bénévoles sont tous tiraillés à divers degrés entre leurs obligations et allégeances envers leur parti, leur circonscription, leur province ou région, le pays, les principes et les pratiques démocratiques, et leur jugement personnel. Un code de conduite ou d'éthique sera peu utile pour résoudre les dilemmes éthiques découlant de l'occupation de divers rôles.
- En politique, contrairement aux autres domaines où les codes sont appliqués de façon relativement objective, les plaintes relatives à des infractions aux règles d'éthique serviront à attaquer les parties rivales pour obtenir des avantages politiques à court terme.
- Le code empiéterait indûment sur le processus décisionnel des partis politiques et restreindrait l'exercice du jugement en politique. Les règles universelles qui visent à uniformiser les normes de jugement diminuent le pouvoir de décision et pourraient même porter atteinte à la vie privée des intervenants en politique.
- En ce qui a trait à l'éthique, les politiciens ont tendance à réfléchir et à agir de façon pragmatique, sans essayer de cerner, d'analyser ou de concilier de multiples valeurs et principes flous. Ils se fient plutôt à leur instinct, qui est guidé en grande partie par la façon dont leurs actions seront interprétées par le public et par le Parlement ou les médias.
- Le code se voudrait éducatif et formateur en matière d'éthique. Or, l'éthique ne s'enseigne pas : un bon sens de l'éthique s'acquiert par l'expérience.
- Une foule de règles, de directives, d'organismes de surveillance et de sanctions existent, mais seul un petit nombre d'infractions graves sont commises.
- Le scepticisme et l'opposition que suscitera le code en feront un document formel portant sur des infractions déjà prévues dans la *Loi électorale du Canada*, ou une série d'énoncés de valeurs flous qui offriront peu de conseils pratiques, voire aucun.
- En fait, le milieu de la politique s'est assaini. Toutefois, ce n'est pas l'impression qu'a la population, car le bruit que font les allégations d'actes répréhensibles est amplifié par le caractère antagoniste de la culture parlementaire et par les médias. Ainsi, les réformes devraient viser à changer les mentalités plutôt qu'à ajouter des règles, qu'elles soient impératives ou non.
- Plutôt que de renforcer la confiance de la population à l'égard du milieu et de la classe politique, l'établissement d'un code exigeant un suivi et des rapports réguliers pourrait avoir l'effet contraire, car des accusations seraient portées régulièrement.
- L'adoption d'un code renforcera les stéréotypes négatifs et exagérés qui circulent autour des politiciens et des partis politiques, ce qui découragera des personnes compétentes de se lancer en politique.
- Il serait plus avantageux de confier aux politiciens une plus grande part de responsabilité (mais pas l'entière responsabilité) en ce qui concerne l'intégrité en politique, que d'adopter un code de conduite ou d'éthique dont le respect serait assuré par un organisme de surveillance.

Il va sans dire qu'on pourrait opposer des objections à ces arguments contre l'adoption d'un code. Pour avoir du poids, certaines nécessiteraient encore une fois des preuves à l'appui, qui ne seraient peut-être pas faciles à obtenir.

Certains lecteurs sont peut-être déjà convaincus qu'un code est souhaitable ou fera plus de mal que de bien. Toutefois, la majorité voudra en savoir plus sur la fin et les moyens avant de trancher.

Parlons maintenant des questions concrètes liées à l'adoption d'un code. Ces questions sont abordées en ordre logique, et pas forcément selon leur importance pour l'adoption et la mise en œuvre réussies d'un code.

4. ÉLABORATION ET ADOPTION D'UN CODE

D'après l'expérience d'autres types d'organisations, il faut que les personnes les plus directement touchées par le code participent concrètement à son élaboration pour qu'elles soient disposées à le reconnaître et pour assurer une mise en œuvre fructueuse. Ainsi, on favorisera l'adhésion au code et on obtiendra des personnes visées l'engagement de le faire respecter. Pour ancrer les valeurs d'un code dans la culture d'une organisation, il faut du temps. Les dirigeants jouent un rôle clé en faisant la promotion du code et en incarnant ses valeurs et ses principes, afin qu'ils s'enracinent dans l'organisation et dans l'esprit de ses membres. Les valeurs et les principes pourraient entrer en conflit dans des situations particulières, et leur interprétation pourrait évoluer au fil du temps. Au cours de son existence, toute organisation traversera des moments déterminants où les circonstances, les contraintes et les intérêts mettront à l'épreuve les valeurs et les principes adoptés. Il est alors essentiel que les dirigeants exercent leurs fonctions dans le respect des valeurs.

Si l'on applique ce qui précède au domaine politique, il est essentiel d'obtenir la participation et l'appui des chefs de parti, des élus, des associations de circonscription, des candidats, des employés et des bénévoles au moment d'élaborer, d'appliquer et de mettre au point le code pour qu'il soit bien adopté.

Il faudra peut-être consulter les politiciens et les élus d'autres administrations, qui ont un code ou d'autres types de lignes directrices (comme les sept principes de la vie publique au Royaume-Uni)⁷.

Il pourrait être bon de consulter des experts en éthique, y compris des universitaires de plusieurs disciplines, des groupes de réflexion, des groupes de revendication, les médias et les citoyens intéressés.

Compte tenu de ce qui précède, il convient de poser les questions suivantes sur le processus d'élaboration du code :

- Les partis politiques devraient-ils être chargés d'élaborer et de mettre en œuvre le code, avec ou sans l'aide d'Élections Canada?
- Élections Canada devrait-il élaborer un code type et inviter les partis politiques à y souscrire?
- Élections Canada devrait-il mener des consultations (comme l'a fait récemment le commissaire au lobbying pour le Code de déontologie des lobbyistes) en personne et en ligne auprès de divers intervenants?
- Dans le cadre de ces consultations, le directeur général des élections devrait-il rencontrer les chefs de tous les partis politiques enregistrés, leurs directeurs exécutifs et d'autres représentants désignés par les partis?
- Les consultations devraient-elles avoir pour but d'amener tous les partis à s'entendre sur des normes de conduite et d'éthique?
- Les partis devraient-ils en discuter tous ensemble dans le cadre d'un forum comme le Comité consultatif des partis politiques (créé à la suite des changements apportés par la *Loi sur l'intégrité des élections* et formé de deux représentants de chaque parti politique enregistré du Canada)?
- Le code devrait-il avoir un fondement juridique, ce qui nécessiterait l'approbation du Parlement? Ou devrait-il prendre la forme d'un simple document d'orientation publié par Élections Canada, possiblement en consultation avec le Parlement (duquel l'organisme relève), par l'entremise du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre et du Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles?

⁷ Le Committee on Standards in Public Life, un organisme consultatif non ministériel établi en 1994, a publié en 1995 « The 7 Principles of Public Life » : www.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life.

5. CODE DE CONDUITE OU CODE D'ÉTHIQUE?

Les termes « code de conduite » et « code d'éthique » sont souvent utilisés de façon imprécise et interchangeable, ce qui sème la confusion quant à leurs objectifs et aux moyens utilisés pour mesurer leur taux de réussite. Aux fins de clarté et d'uniformité, un « code de conduite » désigne ici un document fondé sur des concepts juridiques et visant à proscrire, à décourager ou à reconnaître certains types de comportements.

Un code de conduite peut être long et détailler les comportements prohibés, ou plus court, moins prescriptif, et énoncer des principes généraux. Habituellement, il établit la procédure pour formuler une plainte et propose des mesures juridiques ou politiques pour des infractions manifestes.

Par exemple, des règles en matière de conflit d'intérêts sont établies dans de nombreuses administrations pour réglementer le comportement des législateurs, des ministres au Cabinet ou d'autres titulaires d'une charge publique pour s'assurer qu'ils ne sont pas en conflit d'intérêts réel ou apparent dans l'exercice de leurs fonctions officielles, par exemple en faisant passer leurs intérêts personnels, et particulièrement ceux d'ordre financier, devant l'intérêt public.

Il existe une grande diversité de mécanismes et de méthodes d'application de la loi dans ces codes. Contrairement au code de conduite, le code d'éthique tend vers une approche moins juridique, prescriptive et punitive. Il va au-delà des exigences prévues par la loi et fait appel au sens des responsabilités et de l'engagement pour agir correctement. Il a gagné en popularité dans de nombreuses organisations sous la forme d'énoncés inspirants visant à unifier, à orienter et à améliorer les normes éthiques pour la prise de décisions dans des circonstances factuelles et éthiques complexes. Le contenu général et plus philosophique du code d'éthique a pour but d'aborder les zones grises que les interdictions plus détaillées et légales du code de conduite ne touchent pas.

En ce qui concerne la mise en place de conditions pour des élections « libres et équitables », on pourrait faire valoir qu'un code de conduite viserait davantage la dimension de « liberté », tandis que le code d'éthique toucherait à la dimension de l'« équité ». Évidemment, cette dichotomie n'est pas aussi simple dans la pratique.

Un code d'éthique pour les partis et les autres intervenants politiques serait davantage axé sur les valeurs, les principes et les normes devant guider la conduite des partis, des chefs, des élus, des candidats, des employés et des bénévoles dans leur rôle et leurs tâches lorsqu'ils sont en fonction pendant une campagne électorale.

Dans le cas d'un code d'éthique, on se buterait au grand défi de devoir distinguer les attentes et les obligations éthiques qui se posent lorsque des personnes briguent ou détiennent une charge publique des comportements moraux et éthiques suivis dans leur vie privée. Il est difficile d'expliquer et de maintenir cette distinction entre l'éthique professionnelle et personnelle dans le monde périlleux de la politique, où s'opposent souvent les valeurs, les intérêts, les points de vue, les éléments de preuve incertains et les revendications.

Les études sur l'adoption d'un code de conduite dans un contexte non politique suggèrent que trois conditions culturelles doivent être réunies : 1) des attitudes et des valeurs communes, 2) un consensus sur la nature des problèmes éthiques qui se posent, 3) un consensus sur les mesures à prendre pour éliminer ou atténuer ces problèmes. Dans la vie politique, ces conditions culturelles sont difficiles à mettre en place et à maintenir volontairement dans une culture politique fédérale fragmentée et partisane.

Ces difficultés expliquent en partie pourquoi il y a beaucoup moins de codes d'éthique fonctionnels que de codes de conduite en politique. La plupart des codes d'éthique ont été adoptés dans des démocraties récentes, où la corruption est plus endémique dans la culture politique que dans les démocraties plus matures comme le Canada.

À la lumière de ce qui précède, il convient de poser les questions suivantes :

- Le cadre régissant une conduite responsable sur le plan politique devrait-il être établi sous la forme d'un code de conduite fondé sur des concepts juridiques et restreint aux infractions les plus évidentes aux normes juridiques?
- Devrait-il être établi sous la forme d'un code d'éthique qui n'est pas axé sur les gestes répréhensibles, mais plutôt sur la promotion d'une conscience éthique, la capacité à raisonner de façon éthique et la valorisation d'une bonne conduite?
- Devrait-il être une combinaison des deux codes et énoncer les concepts juridiques dans un langage simple, de même que les idéaux de valeurs et de principes sur lesquels s'appuient ces concepts?

6. QUELLE DEVRAIT ÊTRE LA PORTÉE DE CE CODE?

Les discussions entourant le type de document qui devrait être adopté mènent à des questions sur la portée du code. La portée désigne les types d'organisations ou de personnes qui devraient être assujetties au code, les activités qui devraient être visées et la période de validité. Plus concrètement, les questions ci-dessous pourraient se poser :

- Le code devrait-il être axé sur le processus électoral et de campagne, ou sur d'autres aspects du processus politique en général?
- Il y a déjà un *Code régissant les conflits d'intérêts des députés* ainsi qu'un commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique du Canada, qui veille au respect des dispositions de ce code. Comment le contenu d'un code de conduite pour les partis politiques et ses dispositions de conformité peuvent-ils, dans la pratique, s'harmoniser avec le *Code régissant les conflits d'intérêts des députés* et le compléter?
- À l'heure où tous les partis semblent être constamment en campagne électorale, est-il artificiel de se concentrer seulement sur la période électorale officielle?
- La portée du code devrait-elle se limiter aux partis, aux chefs, aux élus, aux candidats, aux candidats à l'investiture et aux associations de circonscription?
- Le code devrait-il s'appliquer à tous les intervenants associés à la campagne et aux processus politiques connexes, tels que le personnel rémunéré, les représentants des partis dans les provinces, les entrepreneurs qui fournissent divers services et les bénévoles?

7. QUELLES DISPOSITIONS LE CODE DEVRAIT-IL INCLURE?

Les dispositions devraient refléter le contexte fédéral et les besoins du système politique auquel elles s'appliquent. Par exemple, les codes adoptés dans les démocraties récentes contiennent souvent une longue liste d'activités prohibées, signe d'une corruption généralisée et d'un désir d'assainissement des processus de campagne et de gouvernance.

Tel qu'il a été indiqué précédemment, au Canada, il n'y a que le Manitoba qui s'est doté d'un code de conduite morale pour les partis politiques. Le code énonce des principes généraux et son application est relativement exhaustive. Il stipule notamment que « toutes les personnes participant au processus électoral doivent accepter

la responsabilité d’agir de façon à maintenir et à renforcer la confiance du public par rapport à l’intégrité du processus électoral »⁸, ce qui laisse entendre qu’il ne s’applique pas qu’aux activités de campagne.

En ce qui a trait à l’élaboration des dispositions d’un code national canadien, plusieurs problèmes potentiels doivent être abordés. De façon générale, les dispositions devront proposer un équilibre entre l’idéalisme et le réalisme si l’on veut en assurer la crédibilité et obtenir un soutien. Le code devrait comprendre des engagements positifs afin de soutenir les principes et les valeurs démocratiques, et d’autres pour éviter les gestes inappropriés sur le plan juridique et éthique.

Il ne s’agit pas ici de détailler les dispositions. Par contre, il sera utile d’énoncer brièvement les points qui pourraient être inclus dans un tel code.

- Le code devrait-il être axé sur le processus électoral ou sur le processus politique en général?
- Le code devrait-il contenir un court énoncé inspirant sur la façon dont ses dispositions détaillées devraient être interprétées?
- Le code devrait-il contenir des énoncés positifs qui engagent les partis à :
 - soutenir la lettre et l’esprit des lois et des règles électorales?
 - favoriser la confiance du public dans le système électoral et la compréhension qu’il en a?
 - respecter et promouvoir la nécessité d’une lutte électorale équitable dans une démocratie?
 - coopérer avec les préposés au scrutin et les fonctionnaires électoraux afin d’assurer des élections libres, équitables, ordonnées et « conviviales » pour l’électeur?
 - diriger les commentaires et les critiques publics concernant les autres partis et leurs candidats sur les questions, les politiques et les actions antérieures, plutôt que sur leur vie privée qui n’a aucun rapport avec leur rôle public?
 - respecter les droits des Canadiens en matière de protection des renseignements personnels?
 - de façon générale, agir conformément aux principes et à l’éthique de la vie démocratique?
- Le code devrait-il comprendre des énoncés qui engagent les partis à éviter des gestes tels que :
 - tenter d’empêcher ou de décourager un électeur d’exercer son droit de vote?
 - tenter de contrecarrer les efforts de campagne des autres partis ou candidats?
 - chercher à empêcher une personne d’assister à une activité ou à un rassemblement public d’autres partis?
 - empêcher d’une quelconque façon les membres du personnel électoral d’exercer leurs fonctions?
 - tenir des propos incendiaires ou diffamatoires dans leurs communications?
 - exercer une coercition ou une pression indue ou faire des promesses concernant les contributions dans le cadre de leur financement?
 - utiliser à des fins partisans les fonds publics destinés à des usages parlementaires ou politiques?
- Le code devrait-il comprendre une disposition indiquant qu’il ne décharge aucunement les partis et les candidats de leur responsabilité de signaler toute activité illégale aux autorités appropriées, comme le commissaire aux élections fédérales, en cas d’infraction à la *Loi électorale du Canada*?

Pendant l’élaboration du code, il faudra discuter de la nécessité et de la volonté d’aborder les comportements déjà prohibés en vertu de la Loi.

⁸ Élections Manitoba, *Code partagé de conduite morale*, 1999, www.electionsmanitoba.ca/fr/Political_Participation/Ethical_Conduct.

8. MISE EN ŒUVRE ET APPLICATION D'UN CODE

L'adoption concrète d'un code n'est pas une mince affaire. Sans plan de mise en œuvre et d'application efficace, le code pourrait être un document symbolique permettant de rassurer le public quant au caractère légal et éthique des partis politiques, mais il aurait probablement peu d'incidence sur la conduite réelle des acteurs politiques.

Il y a de nombreuses questions d'ordre pratique à considérer dans l'élaboration d'un code efficace. La façon dont le code est élaboré aura des répercussions sur le niveau de sensibilisation, de compréhension et d'appui des partis politiques, des intervenants à différents niveaux au sein de chaque parti, des médias et de l'ensemble des citoyens.

Un code sur l'éthique en politique pourrait constituer un instrument plus culturel que juridique. Des données recueillies dans d'autres contextes semblent montrer qu'il peut être crucial que les chefs de parti sanctionnent, promeuvent, soutiennent et adoptent des comportements exemplaires afin qu'un tel code aille au-delà des mots.

La clarté et l'uniformité des objectifs du code détermineront la mesure dans laquelle il est compris et accepté, de même que la capacité de mesurer son efficacité.

Les ressources consacrées à la communication des objectifs et du contenu du code influenceront sur la sensibilisation des acteurs politiques à divers niveaux, ainsi que sur leur compréhension et leur acceptation du code, et l'on peut espérer que cela les amènera à se conformer volontairement aux dispositions du code.

Afin d'assurer au public que le code fonctionne véritablement, il semble essentiel de créer des mécanismes de signalement et d'appel pour traiter les plaintes concernant des comportements illégaux ou contraires à l'éthique.

Le code devra prescrire l'établissement de voies de communication « sûres » pour déposer des plaintes et protéger contre les représailles toute personne qui, de bonne foi, présente une plainte concernant des actes répréhensibles au sein d'un parti.

Bien que le code puisse mettre davantage l'accent sur la promotion de la « bonne conduite », il devra aussi contenir des dispositions sur les sanctions visant à décourager les actes répréhensibles. Il sera très difficile de déterminer les pénalités appropriées pour divers types d'infractions aux principes d'éthique. Pour certains actes, le signalement et la perte de réputation pourraient s'avérer suffisants, mais dans le cas d'infractions plus graves, il pourrait être plus approprié de suspendre l'auteur de l'infraction des activités du parti ou de lui imposer une amende.

Il n'existe pas beaucoup d'expérience pratique dont on peut tirer des leçons sur la façon de relever le défi que représentent la mise en œuvre et l'application d'un code.

Au Manitoba, chacun des partis est chargé de mettre le code de conduite en pratique. Tous les partis enregistrés ont accepté de faire connaître le code à leurs membres et d'élaborer des procédures de traitement des plaintes. Ils doivent faire savoir à Élections Manitoba qu'ils se sont acquittés de ces obligations, mais ne sont pas tenus de décrire leurs activités à cet égard. Bref, le code manitobain repose sur l'autoréglementation. Il n'exige pas que les partis rendent compte publiquement du dépôt interne de plaintes concernant des actes répréhensibles et du règlement de ces plaintes. L'approche du Manitoba semble partir du principe que l'existence du code et la volonté des partis politiques enregistrés de promouvoir ses dispositions, combinées à la compétition partisane, à l'attention des médias et à la vigilance du public, seront des moyens de dissuasion efficaces pour prévenir les méfaits.

Le Parti libéral du Québec, quant à lui, possède un *Code d'éthique et de déontologie* qui prévoit explicitement l'établissement d'un Comité d'éthique, un processus de traitement des plaintes et des sanctions en cas de méfait. L'expérience acquise par rapport à ces mesures mérite d'être analysée plus en profondeur qu'on ne peut le faire ici.

À la lumière de cet exposé, plusieurs options se présentent pour la mise en œuvre et l'application d'un code. Les décisions à cet égard dépendront en partie des objectifs du code et des jugements posés sur un certain nombre de questions opérationnelles cernées précédemment dans le présent document. Les options présentées ci-dessous pourraient également être utilisées en combinaison.

Option 1 – Chaque parti élabore, adopte et applique son code

Voici un aperçu des arguments pour et contre cette option.

En ce qui a trait aux avantages, cette option respecterait l'autonomie des partis. Elle leur permettrait de personnaliser le code selon leurs besoins et d'y inclure, en plus des règles et des valeurs démocratiques, les valeurs distinctes qu'ils défendent en matière de politiques publiques. Cette approche favoriserait un engagement accru des partis à promouvoir le code au sein de leurs rangs. Le code pourrait être utilisé à l'interne pour favoriser la cohésion et aborder les gestes qui transgressent les engagements du parti. Il y aurait sans doute moins de résistance à un code propre à chaque parti qu'à un code uniforme et applicable à tous.

Par contre, un code propre à chacun pourrait entraîner un manque d'uniformité entre les partis en ce qui a trait au respect des règles et des valeurs de la démocratie électorale. L'administration interne, y compris le traitement des cas d'infraction, ne garantirait pas autant la confiance du public quant au respect des codes par les partis, à plus forte raison si les questions ne sont pas abordées sur la place publique. Des critiques pourraient rejeter l'idée du code volontaire et appliqué par chaque parti et le considérer comme une façade purement symbolique. Cette inquiétude pourrait être atténuée si les partis s'entendaient pour créer un poste au sein du parti pour recevoir les plaintes concernant des gestes contraires à l'éthique, et fournissait des canaux sécuritaires pour permettre aux membres d'exprimer leurs préoccupations.

Option 2 – Un code commun est établi avec le soutien d'Élections Canada

C'est le processus qui a été suivi au Manitoba en réponse à un scandale et à une enquête judiciaire, lesquels ont incité les partis à trouver une entente. L'adoption du code du Manitoba est volontaire et il revient aux partis de l'appliquer. Aucune infraction au code n'a encore été soulevée ou abordée publiquement par un parti. Voici les avantages et les inconvénients de cette option.

Cette option aurait l'avantage d'établir un ensemble uniforme de valeurs et de normes comportementales qui seraient acceptées par tous les adhérents. On inciterait les partis à surveiller et à signaler les infractions de leurs concurrents, ce qui les pousserait à favoriser l'adhésion au code et la connaissance de ses dispositions. Il reviendrait aux partis d'interpréter et d'appliquer le code, et aucune surveillance ni sanction ne serait imposée par un organisme externe comme Élections Canada. La participation d'Élections Canada à l'élaboration du code pourrait convaincre le public que le code serait utilisé comme un guide significatif pour un comportement responsable. L'existence du code pourrait donner au directeur général des élections ou au commissaire aux élections fédérales une force de persuasion et d'influence lorsqu'ils tentent d'aborder des comportements problématiques qui ne constituent pas des actes criminels pouvant entraîner des poursuites en vertu de la *Loi électorale du Canada*. Il pourrait y avoir une moins grande résistance politique à l'idée d'un code commun qui soit uniforme, appliqué par le parti et adopté de façon volontaire.

En ce qui a trait aux désavantages, il se pourrait que cette option n'inspire pas confiance au public, car aucun organisme externe n'exerce de surveillance ou n'applique les dispositions. Dans l'environnement intensément partisan actuel, il faudrait être naïf pour penser que des partis politiques puissent discuter franchement des

questions juridiques et éthiques découlant des pratiques de campagne changeantes dans une tribune réunissant tous les partis. Le risque d'être mis au défi par un opposant politique pourrait décourager les partis d'accepter un code uniforme. Les négociations au sein des partis entraîneraient plutôt un code peu convaincant n'offrant aucune orientation valable en ce qui concerne le comportement sur les plans juridique et éthique.

La participation d'Élections Canada à l'élaboration d'un code et la perception générale de l'organisme comme un gardien de l'intégrité du processus électoral pourraient entraîner l'envoi de plaintes à l'organisme. Si les plaintes ne concernaient pas des infractions à la Loi, l'organisme ne pourrait les renvoyer qu'aux partis, sans pouvoir faire enquête ou parvenir à un règlement. Au fil du temps, la publicité concernant l'incapacité d'Élections Canada à agir à l'égard des plaintes pourrait diminuer sa solide réputation d'organisme impartial de réglementation du processus électoral.

Option 3 – Élections Canada élabore un code modèle qui pourrait être adopté par le Parlement dans le cadre d'une loi

En vertu de la *Loi électorale du Canada*, Élections Canada a l'obligation de rendre compte de chaque élection au Parlement et a le pouvoir de recommander des améliorations à la Loi en ce qui concerne l'administration et l'intégrité du processus électoral. La Loi est principalement une loi de nature réglementaire qui, sur le plan historique, a toujours abordé les infractions au moyen de procédures criminelles. Les modifications à la Loi adoptées par le Parlement en 2014 sous le nom de *Loi sur l'intégrité des élections* ont accordé à l'organisme un peu plus de souplesse pour assurer la conformité aux dispositions, notamment le nouveau pouvoir de rédiger des notes d'interprétation et des avis écrits à la demande des partis et des candidats. Toutefois, la Loi ne contient toujours aucune disposition accordant une autorité législative ou le pouvoir d'établir des règles dont Élections Canada pourrait se servir afin d'adapter les dispositions selon certaines limites en réponse aux changements technologiques et aux pratiques de campagne qui n'ont pas été pris en compte dans les dispositions actuelles.

Comme il a été mentionné précédemment, l'adoption de la *Loi sur l'intégrité des élections* a entraîné le transfert du Bureau du commissaire aux élections fédérales au Bureau du directeur des poursuites pénales. Il convient donc de se demander si Élections Canada ou le commissaire devrait surveiller le respect du code. Si un code se limitait aux questions juridiques, le Bureau du commissaire serait, selon toute logique, l'entité responsable de son application. Par contre, si un code d'éthique plus global était adopté, Élections Canada serait sans doute davantage en mesure d'exercer cette fonction.

Un code législatif comporte plusieurs avantages potentiels. Le code pourrait être rédigé méthodiquement de façon à inclure les principes et les valeurs de base de la vie démocratique auxquels tous les partis adhèrent. Un code législatif pourrait être établi au titre de l'autorité réglementaire accordée à Élections Canada ou au commissaire aux élections fédérales et pourrait offrir une plus grande souplesse dans l'application des dispositions de la *Loi électorale du Canada*. Le code pourrait être inclus dans la Loi, ou être cité dans celle-ci et jointe comme un addenda.

L'inclusion d'un code dans la loi pourrait grandement rassurer le public quant au respect des dispositions du code. Une disposition pourrait être ajoutée concernant l'obligation pour les partis politiques de signaler les infractions, ce qui ne serait pas nécessairement requis dans un code appliqué et adopté par les partis. Une telle obligation pourrait encourager les partis à prendre plus au sérieux les dispositions du code, à en faire la promotion et à s'y conformer. Un code législatif permettrait également à des personnes du public de formuler des plaintes si elles croient, de bonne foi, que des gestes illégaux ou contraires à l'éthique ont été commis.

Un processus selon lequel un code modèle serait préparé par Élections Canada et soumis au Parlement aux fins d'adoption pourrait comporter un certain nombre de risques et de désavantages. À moins qu'on ne soit parvenu à un consensus préalable avec les représentants des partis, certaines personnes pourraient penser que, par cette initiative, Élections Canada s'écarte de son mandat, particulièrement les critiques qui estiment que

l'organisme devrait faire une interprétation minimaliste et stricte des dispositions liées à son rôle de protecteur du processus électoral contre les infractions les plus évidentes à la loi.

L'atteinte d'un consensus entre tous les partis au Parlement pour un code législatif appliqué par un organisme externe pourrait engendrer un code très vague et sans substance. Un autre risque serait que le code fasse l'objet d'un profond désaccord qui ne puisse être résolu entre les partis politiques. Si un parti au pouvoir utilisait sa majorité au Parlement pour imposer une version litigieuse d'un code, les autres partis pourraient dénoncer son manque de légitimité et refuser de s'y conformer. En tant qu'organisme responsable du code proposé, Élections Canada pourrait être entraîné dans une controverse partisane. Compte tenu des récentes luttes parlementaires au sujet des principales dispositions de la *Loi sur l'intégrité électorale* relatives au rôle d'Élections Canada, une autre controverse pourrait ternir l'image de l'organisme menant ses activités au-dessus de la mêlée politique et miner la confiance du public dans l'impartialité de l'organisme.

Comme il y a maintenant deux entités responsables de surveiller l'intégrité du processus électoral – Élections Canada et le commissaire aux élections fédérales –, le public pourrait se demander où il doit porter plainte concernant des actes répréhensibles potentiels. Étant donné la longue tradition et la visibilité plus importante d'Élections Canada comparativement au commissaire, la majorité des plaintes du public seraient probablement d'abord dirigées vers Élections Canada. Auparavant, Élections Canada renvoyait les plaintes au commissaire, mais si de nouveaux mécanismes étaient adoptés, il faudrait établir des protocoles pour le traitement des plaintes, des canaux de communication entre les deux entités et des politiques de communication avec le public.

Quelle que soit l'entité ayant l'autorité de superviser un code législatif, ses décisions quant à l'interprétation et à l'application du code entraîneraient des jugements difficiles, souvent dans des circonstances factuelles complexes donnant lieu à des revendications opposées, particulièrement si le code contient des valeurs et des principes éthiques généraux et vagues.

Les trois options développées précédemment ne tiennent pas compte des autres façons possibles de concrétiser l'adoption et la mise en œuvre d'un code. Il existe au moins deux autres variantes.

Premièrement, dans les débats sur l'éthique politique, on suppose habituellement qu'une approche universelle selon laquelle tous les partis adhèrent à un ensemble uniforme de principes et de valeurs est la meilleure. Une autre approche consisterait à obliger tous les partis à rédiger leur propre code, à informer leurs membres sur les dispositions et à désigner un agent responsable de l'éthique pour aborder les questions et les préoccupations au nom des membres. L'information sur ces régimes éthiques propres à chaque parti serait communiquée à Élections Canada et publiée en ligne. L'approche adoptée par les partis quant aux dimensions éthiques de leurs opérations serait davantage diversifiée qu'uniforme. Comme l'information serait accessible en ligne, les autres partis, les médias et toute personne intéressée pourraient comparer le sérieux de chaque parti relativement à ses responsabilités juridiques et éthiques.

La seconde variante consisterait, pour Élections Canada, à rédiger un code législatif au terme d'une consultation et à l'ajouter comme une clause optionnelle. Une fois adopté par le Parlement, le code pourrait être appliqué par Élections Canada, mais les partis politiques seraient libres de décider s'ils acceptent les principes et les valeurs d'un code qui va au-delà des exigences des diverses lois. En adhérant publiquement au code, les partis appelleraient leur chef, leurs élus, leurs candidats, leurs employés et leurs bénévoles à respecter le code. Élections Canada assurerait la surveillance, offrant ainsi une plus grande assurance que les partis adhérents prennent le code au sérieux. Un modèle optionnel pourrait engendrer une « course au sommet » dans laquelle les partis se feraient concurrence sur le plan de l'engagement à des normes élevées pour faire bonne impression aux électeurs.

Ce document de travail visait à déterminer les enjeux, les questions et les options liés à l'adoption possible d'un code de conduite ou d'éthique pour les activités des partis politiques. Comme il devait aussi servir à soutenir un processus de consultation et de discussion, il ne formule aucune recommandation particulière qui écarterait certaines options à l'étude.

En conclusion, le document présente des observations générales qui sont davantage liées au processus d'adoption d'un code qu'à son contenu et son application. Ces observations sont fondées sur l'examen de documents secondaires, qui s'appuient souvent sur des études de cas.

L'élaboration d'un code est aussi importante sinon plus que le code comme tel pour concrétiser les avantages potentiels et éviter les conséquences imprévues découlant de l'adoption d'un code.

Le processus d'élaboration et d'adoption d'un code ne devrait pas être fondé sur des réflexions antipolitiques ou sembler l'être, car cela reflète ou renforce les stéréotypes négatifs des politiciens et des partis politiques qui sont faux ou à tout le moins exagérés. Le fait d'imposer des règles juridiques et des normes éthiques qui restreignent indument la portée d'un jugement politique ne devrait pas résulter d'un code. Certains pourraient avancer que la démocratie électorale canadienne gagnera davantage à faire confiance aux partis politiques pour qu'ils prennent une plus grande responsabilité (mais non totale) dans la détermination, la promotion et la réglementation de leur propre éthique que si le code est élaboré, mis en œuvre et appliqué par un organisme externe.

L'expérience avec l'élaboration de codes dans différents contextes suggère que, sans la consultation, le dialogue, la franchise, la recherche d'un consensus et la prise d'un engagement ferme à l'égard de la valeur d'un code, l'incidence de ce code risque d'être minimale. La mise en place de ces conditions de réussite dans le domaine politique où règne la concurrence entre les partis est manifestement plus difficile que dans d'autres cadres.

Si une loi ou un code est adopté pendant un scandale ou immédiatement après, le risque que les documents reflètent des motivations antipolitiques est plus grand. Dans un tel contexte, la partisanerie serait vraisemblablement plus intense; les partis se lanceraient alors dans des « duels de pureté », où chacun se dirait plus engagé à assainir le processus politique que les autres. Dans ces conditions, on court le risque que le texte de loi ou le code ne soit pas bien élaboré et qu'il soit étroitement axé sur les activités problématiques qui ont donné lieu au scandale.

Les répercussions d'un code dans le contexte politique fédéral canadien sont encore incertaines. Les codes comportent des avantages, mais peuvent aussi avoir des conséquences imprévues et préjudiciables. Les modèles de code fonctionnels régissant l'éthique politique sont peu nombreux et relativement récents et se trouvent principalement dans les nouvelles démocraties. Il n'y a qu'au Manitoba qu'un code commun de conduite a été adopté pour les partis politiques, et son incidence n'a pas encore été mesurée de façon systématique. L'absence de références au code dans les débats politiques ou dans les médias pourrait laisser entendre que le code et ses engagements inspirants sont tombés dans l'oubli.

Même en ayant peu de preuves de ces répercussions, personne ne nie que les discussions et l'adoption d'un code inciterait les partis politiques et leurs partisans à se conscientiser et à raisonner différemment au sujet des défis éthiques.

- ALLEN, Nicholas. 2009. « Voices from the Shop Floor: MPs and Domestic Effects of Ethics Reforms », *Parliamentary Affairs*, vol. 62, n° 1, p. 88-107.
- ATKINSON, Michael M. 2011. « Discrepancies in Perceptions of Corruption, or Why Is Canada So Corrupt? », *Political Science Quarterly*, vol. 126, n° 1, p. 445-464.
- AUSTRALIE. PARLIAMENT. HOUSE OF REPRESENTATIVES STANDING COMMITTEE OF PRIVILEGES AND MEMBERS' INTERESTS. 2011. *Draft Code of Conduct for Members of Parliament: Discussion Paper*, www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/House_of_Representatives_Committees?url=/pmi/reports/FinalCoC.pdf.
- BIRCH, Sara, et Nicholas ALLEN. 2010. « How Honest Do Politicians Need to Be? », *Political Quarterly*, vol. 81, n° 1 (janvier-mars), p. 49-56.
- CANADA. COMMISSION ROYALE SUR LA RÉFORME ÉLECTORALE ET LE FINANCEMENT DES PARTIS. 1991. *Pour une démocratie électorale renouvelée : Rapport final*, vol. 1, *Pour une démocratie électorale renouvelée*, et vol. 4, *Pour une démocratie électorale renouvelée : ce que les Canadiens et Canadiennes nous ont dit*, Ottawa, Groupe Communication Canada.
- CLARK, Kathleen. 1996. « Do We Have Enough Ethics in Government Yet? An Answer from Fiduciary Theory », Washington University Legal Studies Research Paper Series, n° 12-04-06, Washington D.C., Washington University School of Law.
- DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU CANADA. 2012. *Enjeux découlant des communications téléphoniques inappropriées reçues par des électeurs*, www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=cons/tele&document=p2&lang=f.
- ÉLECTIONS CANADA. 2013. *Prévenir les communications trompeuses avec les électeurs – Recommandations du directeur général des élections à la suite de la 41^e élection générale*, Ottawa, Élections Canada, www.elections.ca/content.aspx?section=med&document=mar2713&dir=pre&lang=f.
- ÉLECTIONS MANITOBA. 1999. *Code partagé de conduite morale*, www.electionsmanitoba.ca/fr/Political_Participation/Ethical_Conduct.
- FLINDERS, MATTHEW. 2010. « In Defence of Politics », *Political Quarterly*, vol. 18, n° 3 (juillet-septembre), p. 309-326.
- GOODWIN-GIL, Guy S. 1998. *Codes of Conduct for Elections*, Genève, Inter-Parliamentary Union.
- HEAD, Bruce W. 2012. « The Contribution of Integrity Agencies to Good Governance », *Policy Studies*, vol. 33, n° 1, p. 7-20.
- HEYWOOD, P.M. 2012. « Integrity Management and the Public Service Ethos in the United Kingdom: Patchwork Quilt or Threadbare Blanket? », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 78, n° 3, p. 474-493.
- HIEBERT, Janet, dir. 1991. *L'éthique et la politique au Canada*, vol. 12 de la collection d'études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Toronto, Dundurn Press.
- INSTITUT INTERNATIONAL POUR LA DÉMOCRATIE ET L'ASSISTANCE ÉLECTORALE. 1999. *Code de conduite pour les partis politiques se présentant à des élections démocratiques*, www.idea.int/publications/coc_campaigning/loader.cfm?csmodule=security/getfile&pageid=9603.
- JANSEN, Harold J., et Lisa YOUNG. 2011. « State Subsidies and Political Parties », *Options politiques* (octobre), <http://policyoptions.irpp.org/fr/issues/the-new-normal-majority-government/state-subsidies-and-political-parties/>.

- MACLEOD, Colin M. 2006. « Ethical Political Conduct and Fidelity to the Democratic Ethos », *Public Ethics and Governance: Standards and Practices in Comparative Perspective*, édité par Denis Saint-Martin et Fred Thompson, p. 227-242, vol. 14, Research in Public Policy Analysis and Management Series, Bingley (Royaume-Uni), Emerald Books.
- MOWREY, Tim, et Alain PELLETIER. 2002. « Le financement des élections au Canada », *Perspectives électorales* (mai), www.elections.ca/res/eim/article_search/article.asp?id=74&lang=f&frmpagesize=.
- PHILP, Mark. 2014. *Public Ethics and Political Judgment*, rapport commandé par le Committee on Standards in Public Life, Royaume-Uni.
- POTTER, Andrew. 2006. « Political Ethics and Responsible Government », *Public Ethics and Governance: Standards and Practices in Comparative Perspective*, édité par Denis Saint-Martin et Fred Thompson, p. 71-91, vol. 14, Research in Public Policy Analysis and Management Series, Bingley (Royaume-Uni), Emerald Books.
- ROSENSON, B.A. 2006. « The Costs and Benefits of Ethics Laws », *Public Ethics and Governance: Standards and Practices in Comparative Perspective*, édité par Denis Saint-Martin et Fred Thompson, p. 135-154, vol. 14, Research in Public Policy Analysis and Management Series, Bingley (Royaume-Uni), Emerald Books.
- ROYAUME-UNI. COMMITTEE ON STANDARDS IN PUBLIC LIFE. 2014. *Ethics in Practice: Promoting Ethical Conduct in Public Life*, www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/336976/2902536_CSPL_EthicsInPractice_acc.pdf.
- SOSSIN, Lorne, et Charles W. SMITH. 2003. « Hard Choices and Soft Law: Ethical Codes, Policy Guidelines and the Role of the Courts in Regulating Government », *Alberta Law Review*, vol. 40, n° 4, p. 867-893.
- SPANO, Sebastian. 2006. « Financement politique et réglementation des campagnes », PRB 05-79F, Bibliothèque du Parlement, Service d'information et de recherche parlementaire, www.parl.gc.ca/Content/LOP/ResearchPublications/prb0579-f.htm.
- STAPENHURST, Rick, et Riccardo PELIZZO. 2004. *Legislative Ethics and Codes of Conduct*, rapport préparé pour la Banque mondiale.
- THOMAS, Paul G., et Lorne R. GIBSON. 2014. *Une évaluation comparative d'organismes électoraux centraux – Rapport commandé par Élections Canada*, Ottawa, Élections Canada, www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=rec/tech/comp&document=index&lang=f.
- UHR, John. 2006. « Professional Ethics for Politicians? », *Public Ethics and Governance: Standards and Practices in Comparative Perspective*, édité par Denis Saint-Martin et Fred Thompson, p. 207-225, vol. 14, Research in Public Policy Analysis and Management Series, Bingley (Royaume-Uni), Emerald Books.
- WILLIAMS, Robert. 2002. « Conduct Unbecoming: The Regulation of Legislative Ethics in Britain and the United States », *Parliamentary Affairs*, vol. 55, p. 611-625.

ANNEXE A : SÉLECTION DE PAYS DONT LES PARTIS POLITIQUES ADHÈRENT À UN CODE DE CONDUITE

Ghana – Adopté en 1992 et mis à jour en 2012 (en anglais seulement)

<http://eisa.org.za/WEP/ghaparties3.htm>

Inde – Adopté en 2007 (en anglais seulement)

http://eci.nic.in/eci_main/faq/faq_mcc.pdf

Kenya – Adopté en 2011 (en anglais seulement)

www.parliament.go.ke/plone/statutory-documents/political-parties-act-no-11-of-2011

Pakistan – Adopté en 2007 et mis à jour en 2013 (en anglais seulement)

www.ecp.gov.pk/misc/draft.pdf

Afrique du Sud – Mis à jour en 2014 (en anglais seulement)

www.elections.org.za/content/About-Us/News/Signing-of-the-Code-of-Conduct/

Tanzanie – Adopté en 2012 (en anglais seulement)

http://nec.go.tz/?modules=eprocess&sub&op=code_of_conduct

Zimbabwe – Mis à jour en 2007 (en anglais seulement)

www.zec.gov.zw/code-of-conduct

ANNEXE B : CODE PARTAGÉ DE CONDUITE MORALE DU MANITOBA

À la suite de l'élection générale de 1995, une commission d'enquête a été mise sur pied afin d'enquêter sur des infractions présumées à la Loi électorale et à la Loi sur le financement des élections. Dans son rapport du 29 mars 1999, le commissaire, Monsieur Alfred M. Monnin, a recommandé que tous les partis préparent et mettent en œuvre un code de conduite, et ce, de façon volontaire.

Élections Manitoba a discuté de cette recommandation avec tous les partis politiques inscrits du Manitoba, et il a été convenu que, en plus du code de conduite de chaque parti, un code de conduite commun pourrait être élaboré afin de favoriser la confiance en l'intégrité et l'équité du processus électoral.

Le code qui suit a été élaboré par consensus des partis politiques.

Objectif

Le Code de déontologie partagé expose les principes directeurs et les pratiques particulières qui forment le cadre du comportement moral attendu des personnes participant au processus politique.

Le Code de déontologie partagé est fondé sur le respect profond et durable du processus démocratique et sur l'observation des lois électorales qui codifient les règles des élections et des campagnes électorales. Le comportement moral relativement au processus politique entend les principes démocratiques de base, notamment le droit de vote, le scrutin secret, l'accessibilité au vote, le droit d'être candidat, l'organisation des partis politiques, l'administration indépendante des élections, la liberté d'exercer ses droits démocratiques sans intimidation, l'honnêteté et la véracité dans les campagnes électorales et la divulgation publique, transparente et exacte de toute information se rapportant au financement des élections.

Toutes les personnes participant au processus électoral doivent accepter la responsabilité d'agir de façon à maintenir et à renforcer la confiance du public par rapport à l'intégrité du processus électoral. Ce code permettra au public d'évaluer le comportement moral des participants politiques.

Application

Le code s'applique à tous les partis politiques et à tous les candidats indépendants ayant fait connaître leur intention d'adhérer aux principes directeurs et aux règles de conduite. Le code vise tous les représentants élus, candidats, personnes posant leur candidature, associations de circonscription, titulaires de fonction, personnel, membres des partis politiques, bénévoles associés à un parti politique, ainsi que tous les vendeurs et fournisseurs (ci-après désignés sous le nom de « membres ») lorsqu'ils participent au processus électoral.

Les chefs de parti et les candidats doivent s'employer activement à faire respecter le code et, jusqu'au point où il est raisonnable et praticable, exercer leur autorité sur les autres membres de manière à assurer que la forme et le fond du code sont respectés.

Ce code n'a pas pour objectif de remplacer ou de limiter en quoi que ce soit les normes déontologiques gouvernant le comportement des membres d'un parti politique particulier, les normes d'éthique personnelles de membres individuels ou encore les normes juridiques ou professionnelles applicables qui n'ont pas été spécifiquement citées dans ce document.

Ce code pourrait être modifié au moyen d'un consensus établi par les partis politiques ayant déclaré leur intention de se conformer au code.

Rien dans ce document ne libère les partis politiques et leurs membres de leur responsabilité de signaler toute activité illégale aux autorités désignées. Toute infraction présumée de la *Loi électorale* et de la *Loi sur le financement des élections* doit être signalée au directeur général des élections.

Principes directeurs

Tous les membres souscriront aux principes des élections libres et équitables, respecteront les lois électorales, s'efforceront de garder la confiance du public dans le processus électoral et défendront les droits démocratiques des Manitobains et Manitobaines.

Étape 1 – Connaissance et conformité

Les partis politiques encourageront leurs membres à prendre connaissance du code.

Les membres respecteront les principes et les règles de déontologie formulées dans le code et veilleront à ce que les autres membres s'y conforment également.

Étape 2 – Respect de la loi

Les membres observeront les lois électorales du Manitoba et promouvront le respect de celles-ci. Cela comprend l'observation de la forme et du fond des dispositions de toutes les lois et de tous les règlements gouvernant les élections, y compris les dispositions administratives et réglementaires de la *Loi électorale* et de la *Loi sur le financement des élections* et celles ayant trait aux infractions.

Les membres consacreront tous les efforts nécessaires pour que le vote soit administré convenablement et équitablement et que son caractère secret soit maintenu.

Étape 3 – Intégrité

Les membres doivent se comporter de manière telle que l'intégrité du système électoral et le respect que le public a pour ce système soient maintenus.

Les membres doivent faire tous les efforts nécessaires pour s'assurer que leur comportement demeure irréprochable. Cela signifie qu'ils ne doivent rien faire que des personnes raisonnables, objectives et bien informées pourraient juger injuste ou inacceptable.

Étape 4 – Coopération

Les membres coopéreront avec le personnel électoral chargé du déroulement des élections et de l'application des lois gouvernant le financement des campagnes électorales, et ne doivent rien faire qui pourrait empêcher le personnel électoral d'effectuer ses tâches.

Les membres coopéreront en répondant complètement et exactement à toute demande de renseignement ou à toute enquête faite par Élections Manitoba en vertu des lois électorales du Manitoba.

Étape 5 – Diligence

Les membres appliqueront le code avec diligence, adresse et une promptitude raisonnable.

Règles de conduite

Les membres se comporteront d'une manière qui protège les droits et les intérêts démocratiques légitimes de tous les citoyens, électeurs, partis politiques et membres du parti politique, y compris les membres d'autres partis politiques, et doivent s'abstenir de toute action qui pourrait discréditer le système électoral.

Étape 6 – Déclarations publiques

Les membres s'efforceront toujours de faire des déclarations publiques véridiques et ne doivent rien dire qui pourrait diffamer un autre membre, chef, candidat d'un parti politique ou parti politique en général.

Les membres ne feront aucune déclaration qu'ils savent être erronée s'ils critiquent la plateforme, l'exposé de principes, la position, etc. d'un autre parti politique ou des candidats d'autres partis politiques.

Les membres ne feront sciemment aucune déclaration erronée concernant les résultats du scrutin et n'autoriseront aucune interprétation des résultats du scrutin qui n'est pas conforme aux données révélées.

Étape 7 – Publicité et campagnes électorales

Lorsque les partis politiques et leurs membres font de la publicité, mènent des campagnes électorales ou diffusent du matériel de promotion, ils doivent toujours s'efforcer de faire des déclarations exactes, de manière à éviter tout propos faux ou trompeur.

Les membres ne publieront aucune annonce et aucun matériel publicitaire tel que dépliants, brochures, prospectus, bulletins d'information, messages électroniques, pancartes ou affiches qui présenteraient des déclarations diffamatoires par rapport à un autre membre, chef, candidat d'un parti politique ou parti politique en général.

Les membres ne publieront aucune annonce et aucun matériel publicitaire contenant des propos ou des représentations visuelles susceptibles de fomenter la haine envers un particulier ou un groupe.

Les membres ne feront rien qui pourrait entraver ou prévenir le bon déroulement d'une campagne électorale ou la distribution de matériel promotionnel d'une campagne électorale, ou qui pourrait abîmer ou détruire le matériel de promotion d'un autre parti politique ou d'un candidat rival. De plus, ils n'encourageront pas et ne toléreront pas ce genre d'agissements de la part d'un autre membre.

Étape 8 – Politique en matière de campagnes de financement

Les membres n'utiliseront aucun moyen détourné, par exemple, une menace ou une promesse directe ou indirecte, pour contraindre ou pour inciter des gens à faire une contribution à un parti politique, candidat ou association de circonscription.

Étape 9 – Divulgence publique

Les partis politiques, candidats, associations de circonscription et membres tenus de divulguer publiquement les contributions qu'ils ont reçues ainsi que leurs dépenses électorales doivent le faire conformément aux dispositions de la *Loi sur le financement des campagnes électorales* [sic] et doivent veiller à ce que la divulgation de cette information soit faite de manière juste, honnête et transparente.

Les partis politiques, candidats, associations de circonscription et membres ne doivent faire aucune transaction ou utiliser des méthodes comptables qui visent à modifier les dépenses électorales réelles, à éviter la divulgation de donateurs actuels ou initiaux ou à obtenir des crédits d'impôt publics ou des remboursements de dépenses électorales pour eux-mêmes ou une autre personne.

Étape 10 – Influence irrégulière du vote

Les membres d'un parti politique n'offriront rien de valeur dans un but frauduleux, notamment de l'aide financière, organisationnelle ou administrative, à un autre candidat ou parti politique.

Les membres n'offriront rien de valeur à un électeur, de manière directe ou indirecte et par l'intermédiaire d'une autre personne, dans le but d'obtenir illégalement l'appui de l'électeur.

Mise en œuvre du code

Ce code déontologique comprend toute une série d'attentes et d'engagements que les partis politiques remplissent librement. Compte tenu de l'importance de ces éléments, ils s'engagent à désigner une autorité spéciale chargée de recevoir des plaintes et à adopter un processus, comprenant des sanctions, pour permettre la mise en application du code. Ce dernier sera de plus autoréglementé, grâce au bon sens et à la bonne foi de chacun.

Étape 11 – Processus d'examen des partis politiques

Chaque parti politique désignera une autorité spéciale qui sera chargée de recevoir et d'examiner les plaintes portées contre le parti politique ou ses membres.

Chaque parti politique établira et fera connaître un processus pour porter les plaintes à la connaissance de l'autorité désignée ainsi qu'un processus permettant d'examiner les plaintes et de prendre une décision à ce sujet.

Étape 12 – Obligation de signaler toute infraction au code

Tous les partis politiques et leurs membres sont d'accord pour dire qu'il est nécessaire et important de signaler toute infraction au code et rempliront ce devoir avec promptitude et diligence.

Si le comportement d'un parti politique ou d'un de ses membres est tel qu'il risque de porter atteinte à l'intégrité du parti politique, d'un de ses membres, ou du processus électoral en général, ce comportement sera signalé à l'autorité désignée au sein du parti politique.

Les membres ne déposeront aucune plainte fausse, frivole ou vexatoire.

Étape 13 – Sanctions

Si l'autorité désignée d'un parti politique détermine qu'une plainte est bien fondée et que le comportement en question est tel qu'il risque de compromettre l'intégrité du parti politique, de ses membres et du système électoral en général, le parti politique condamnera le comportement illicite et sera libre de prendre les mesures jugées nécessaires.

Si l'autorité désignée a raison de croire qu'il y a eu violation d'une loi, l'affaire sera portée à l'attention de l'autorité responsable afin qu'elle procède à une enquête.

www.electionsmanitoba.ca/fr/Political_Participation/Ethical_Conduct