



## COMMISSION FEDERALE DE DEONTOLOGIE

Avis n° 2017/2 du 13 décembre 2017

### Avis d'initiative relatif aux relations entre les mandataires publics et des tiers dans l'élaboration de la législation

Conformément à l'article 4, § 2, de la loi du 6 janvier 2014 portant création d'une Commission fédérale de déontologie, la Commission fédérale de déontologie prend l'initiative de formuler un avis à caractère général sur les relations entre les mandataires publics et des tiers dans l'élaboration de la législation au sens large du terme.

Dans son Rapport d'évaluation du 28 mars 2014 <sup>1</sup>, le Groupe d'États contre la corruption (ci-après « GRECO ») au sein du Conseil de l'Europe a recommandé à la Belgique d'instaurer à l'intention des parlementaires des règles destinées à régir les relations qu'ils entretiennent avec des lobbyistes et d'autres tiers qui tentent d'influencer la procédure parlementaire. Étant donné que la compétence *rationae personae* de la Commission fédérale de déontologie ne se limite pas aux seuls parlementaires, le présent avis vise l'ensemble des mandataires publics au sens de l'article 2, § 1<sup>er</sup>, de la loi précitée.

S'ils comportent des règles relatives à l'intervention de parlementaires en faveur de tiers, les Codes de déontologie des parlementaires fédéraux <sup>2</sup> ne comprennent pas de règles concernant l'influence de tiers sur les parlementaires.

Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté, le 22 mars 2017, une Recommandation relative à la réglementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique afin de réglementer les activités de lobbying au niveau national <sup>3</sup>. Le Conseil de l'Europe désigne le lobbying comme *'la représentation d'intérêts spécifiques par le biais d'une communication auprès d'un agent public en tant que partie d'une action à la fois structurée et organisée visant à influencer la prise de décision publique'*.

Dans son rapport du 18 juillet 2017, le groupe de travail « Renouveau politique » de la Chambre des représentants s'est intéressé au registre des lobbies <sup>4</sup>. À cet égard, il a été indiqué qu'un consensus s'était

---

<sup>1</sup> Groupe d'États contre la Corruption (GRECO), Rapport d'évaluation – Belgique, Quatrième cycle d'évaluation, Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, GRECO Eval IV Rep (2013) 8F, Stratsbourg, Conseil de l'Europe, 28 mars 2014, n°s 39-41.

<sup>2</sup> Articles 10 à 16 des Code respectives des membres de la Chambre des représentants et du Sénat.

<sup>3</sup> Recommandation du Comité des Ministres aux États membres relative à la réglementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique (adoptée par le Comité des Ministres le 22 mars 2017, lors de la 1282<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres).

<sup>4</sup> Rapport du groupe de travail « Partis politiques », *Doc. parl.* Chambre, 2016-2017, n° 2584/001, p. 33-38.

dégagé parmi les groupes politiques à propos de l'instauration d'un registre des lobbies et d'un code de conduite. D'autres rubriques font l'objet d'un examen plus approfondi.<sup>5</sup>

Dans le présent avis, la Commission fédérale de déontologie souhaite encadrer l'ensemble du processus d'élaboration de la législation et des règlements, tant au niveau gouvernemental qu'au niveau parlementaire, et y associer tous les mandataires publics.

## **A. Les interactions entre le monde politique et la société**

Lorsqu'ils développent et élaborent une législation au sens large du terme, les mandataires publics ne sont pas isolés du monde qui les entoure. Les interactions avec les citoyens, les entreprises, les institutions, les associations et les organisations de la société civile jouent un rôle important dans l'élaboration d'une législation pertinente et de qualité. Ces relations entre le monde politique et la société ne sont toutefois pas réglementées, ce qui entraîne un estompement des responsabilités et le risque de voir des groupes bien organisés, qui ne sont pas toujours guidés par l'intérêt général, exercer une influence sur les mandataires publics. Les citoyens ont droit à la transparence et ils doivent avoir la certitude que les mandataires publics agissent dans l'intérêt général.

Dans l'exercice de leurs activités annexes, les mandataires publics peuvent également être soumis à l'influence de tiers, ce qui peut leur faire adopter des positions déterminées par ces activités annexes et non par leur fonction publique.

À cet égard, il existe un nombre restreint de règles d'incompatibilité applicables aux mandataires publics. Les fonctionnaires doivent par exemple demander une autorisation spéciale à leur hiérarchie pour pouvoir exercer une activité annexe et les mandataires publics sont tenus de déclarer chaque année leurs mandats. Plusieurs incompatibilités figurent également dans la législation.

## **B. La structuration des relations entre les mandataires publics et les tiers**

S'agissant des processus législatifs, il faut que les relations entre les mandataires publics et les tiers se déroulent de manière structurée. Des règles plus précises sont nécessaires en la matière.

Il convient d'établir une distinction entre ces relations et l'ingérence dans des décisions des pouvoirs publics ou des attributions de marchés publics, ce qui relève de la corruption et est pénalement punissable. En matière de corruption, il existe des règles spécifiques sur le plan administratif et pénal ainsi que dans les codes déontologiques.

Les citoyens doivent pouvoir avoir confiance dans les mandataires publics et avoir la certitude que l'intégrité et l'intérêt général occupent toujours une place centrale dans les processus législatifs.

---

<sup>5</sup> Le 7 décembre 2017, une proposition a été distribuée à la Chambre visant à insérer dans le Règlement de la Chambre un article relatif au registre des lobbies (*Doc. Parl. Chambre, 2017-2018, n° 2803/001*).

### C. L'approche du Conseil de l'Europe, de l'Union européenne et des pays voisins

Depuis une dizaine d'années, existe une sensibilité politique pour organiser les relations avec les lobbyistes d'une manière plus transparente et structurée.

La plus récente initiative du Conseil de l'Europe est la Recommandation de 22 mars 2017 du Comité des Ministres relative à la réglementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique afin de réglementer les activités de lobbying au niveau national. Faisant suite de précédentes initiatives de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe<sup>6</sup> concernant les relations avec les lobbyistes, le Comité des Ministres fixe une série de définitions et de directives concernant les relations avec les lobbyistes et leur enregistrement. Par ailleurs, le Conseil de l'Europe était actif depuis plus longtemps déjà dans le domaine de la lutte contre la corruption, ce qui sort toutefois du champ du présent avis. Les rapports d'évaluation du GRECO mentionnent tous, dans une plus ou moins grande mesure, la question du lobbying auprès des parlementaires<sup>7</sup>. Le Conseil de l'Europe émet surtout des recommandations.

L'Union européenne dispose en outre d'une grande expérience pratique dans l'organisation des relations avec les lobbyistes. Depuis 2011, le Parlement européen et la Commission européenne gèrent conjointement le registre de transparence<sup>8</sup> créé afin de répondre aux questions essentielles, par exemple à la question de savoir quels sont les intérêts défendus, par qui et avec quels budgets. L'Union européenne prévoit également un code de conduite pour les relations entre les institutions européennes et les lobbyistes. Enfin, elle a prévu une procédure de signalement et de plainte en cas d'infraction.

Aux Pays-Bas, un registre des lobbies reprenant les organisations et les institutions existe depuis 2012 à la *Tweede Kamer*.

En France, l'Assemblée nationale dispose d'un registre des représentants d'intérêt, ainsi qu'un règlement.

En Allemagne, le gouvernement fédéral et le Parlement fédéral disposent d'un registre des lobbies et d'un règlement y afférent depuis 1972.

En Autriche, les lobbyistes font l'objet d'une législation et d'un registre au *Nationalrat* depuis 2013. Son champ d'application inclut, outre les institutions publiques nationales, les États fédérés et les pouvoirs locaux. Le registre des lobbies n'est pas public.

En Irlande, il existe, depuis 2015, un cadre législatif énonçant les principes d'un registre des lobbies et un code de conduite. Il vise les mandataires publics au sens large. Un rapport est rédigé chaque année.

---

<sup>6</sup> Recommandation n° 1908 de 26 avril 2010 de l'Assemblée parlementaire sur le lobbying dans une société démocratique et Résolution n° 1744 de 23 juin 2010 de l'Assemblée parlementaire sur les acteurs extra-institutionnels dans un régime démocratique.

<sup>7</sup> Cf. le site web du GRECO: <https://www.coe.int/fr/web/greco/evaluations/round-4>.

<sup>8</sup> <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?redir=false&locale=fr#fr>.

## **D. Recommandations/avis de la Commission fédérale de déontologie**

### PRINCIPES GÉNÉRAUX

1. Les mandataires publics doivent être pleinement responsables des textes législatifs qu'ils déposent, défendent et approuvent. À cet égard, il faut opérer une nette distinction entre les parlementaires, les membres du pouvoir exécutif, leurs cabinets et collaborateurs politiques et enfin les fonctionnaires. Toutes ces personnes jouent un rôle dans l'élaboration de la législation et des règlements. Elles ont également leur propre responsabilité et doivent être transparentes concernant les contacts avec des tiers. Dans aucun cas, le mandataire public ne peut se prévaloir de son ignorance du contenu du document qui porte sa signature.
2. Les lobbyistes doivent agir avec intégrité et transparence dans leurs contacts avec les mandataires publics et indiquer clairement le but de leur intervention.
3. Les règles concernant les contacts entre les mandataires publics et les lobbyistes ne peuvent pas limiter la liberté d'expression ni le droit de mener une action politique pour ou contre des choix politiques.

### APPLICATION DE CES PRINCIPES

1. Un cadre juridique est nécessaire afin d'appliquer les principes précités à la pratique des contacts entre les mandataires publics et les lobbyistes. Le cas échéant, la commission de déontologie peut formuler des propositions à cet effet. Les éléments suivants peuvent notamment en faire partie:
  - a) La déontologie implique :
    - d'éviter scrupuleusement toute situation susceptible de s'apparenter à de la corruption ou à un abus d'influence
    - que les anciens mandataires qui s'engageraient à titre professionnel dans des activités de lobbying ou de représentation qui sont en relation directe avec le processus décisionnel auquel ils participent en informent les institutions dont ils ont été membres ou les autorités dont ils ont été les mandataires et ne bénéficient plus des facilités accordées aux anciens mandataires par ces institutions ou autorités.
  - b) Devraient être déclarés contraires à la déontologie :
    - tout accord conduisant le mandataire à agir ou à voter dans l'intérêt d'une personne physique ou morale tierce qui pourrait compromettre sa liberté de vote ou décision ;

- toute sollicitation, acceptation ou réception d'un avantage direct ou indirect ou toute autre gratification, en espèces ou en nature, contre une conduite particulière dans le cadre de son travail d'élaboration de la règle publique ;
  - tout engagement à titre professionnel dans des activités de lobbying rémunérées ou non qui seraient en relation directe avec le processus décisionnel auquel il participe.
2. Le Parlement pourrait prévoir, d'abord sur base volontaire, la possibilité d'annexer à toute initiative législative ou à tout amendement substantiel, la liste des représentants d'intérêts que les signataires ont rencontrés lorsque ces rencontres ont eu un effet notable sur le contenu de ces propositions ou amendements et *a fortiori* si les textes en cause ont été rédigés ou suggérés par lesdits représentants d'intérêts.

3. Créer un registre public de lobbyistes.

Il est recommandé de créer un registre public dans lequel figureront les noms, des personnes, associations, entreprises et établissements qui, pour leur propre compte ou pour celui de tiers, entretiennent des contacts en tant que lobbyistes avec des institutions et des mandataires publics afin d'influencer des processus législatifs. Les citoyens doivent pouvoir consulter facilement ces registres.

4. Créer des normes relatives à un comportement éthique des lobbyistes.

Il est recommandé que les lobbyistes s'engagent également à souscrire à une série de normes déontologiques dans le cadre de leurs contacts avec les mandataires publics. Il s'agit de principes tels que ceux consistant à fournir des informations correctes et vérifiées, à agir avec intégrité et à éviter les conflits d'intérêts.

5. Effectivité de ces règles

Il faut organiser une supervision publique tant au niveau de la mise en œuvre et du contrôle que sur le plan de la répression. Une fois que les principes et les règles régissant les contacts entre les mandataires publics et les tiers auront été fixés, la commission de déontologie pourra formuler des recommandations en la matière.

#### ROLE D'AVIS DE LA COMMISSION

La Commission fédérale de déontologie rappelle aux mandataires publics qu'ils peuvent présenter à la Commission des demandes d'avis sur des questions particulières de déontologie.<sup>9</sup> Enfin, la Commission fédérale de déontologie peut à la demande de la Chambre des représentants ou du Sénat également apporter des avis sur l'élaboration concrète de législations ou de règlements relatifs à la relation entre les mandataires publics et les tiers.

---

<sup>9</sup> Article 4, § 1, alinéa 1er, de la loi du 6 janvier 2014 portant création d'une Commission fédérale de déontologie.