



COMMISSION FEDERALE DE DEONTOLOGIE

Avis n° 2018/1 du 10 septembre 2018

Avis d'initiative relatif à la rémunération des mandats exercés dans les entités de droit public

Conformément à l'article 4, § 2, de la loi portant création d'une Commission fédérale de déontologie et contenant le Code de déontologie des mandataires publics, la Commission fédérale de déontologie prend l'initiative de formuler un avis à caractère général sur la rémunération des mandats exercés dans les entités de droit public.

L'exercice de mandats, divers et parfois trop nombreux, par des responsables politiques et le paiement de rémunérations, parfois excessives, par des intercommunales et des entreprises publiques ou semi-publiques sur lesquelles une autorité ou plusieurs autorités publiques exerçaient une influence dominante, ont provoqué des remous ces dernières années.

A. CONTEXTE

Les rémunérations excessives accordées par l'intercommunale Publifin en Wallonie et par Publipart en Flandre ont marqué les esprits. L'expression « culture du profit personnel » était pertinente en l'occurrence. La crédibilité des politiques était en jeu. Depuis lors, le gouvernement fédéral, les gouvernements des entités fédérées, les villes et les communes, ainsi que les partis politiques ont pris – ou envisagé de prendre – de nombreuses mesures. À la Chambre des représentants, un groupe de travail chargé du Renouveau politique a été institué au sein de la commission de l'Intérieur en vue de la mise en place d'une nouvelle culture politique. Son objectif légitime est d'accroître la transparence à l'égard des mandats et des rémunérations versées, et d'affiner les règles en matière de déontologie, d'éthique et d'intégrité.

Il est positif que les propositions de loi et de loi spéciale du 29 novembre 2017 modifiant la législation relative aux listes de mandats et déclarations de patrimoine en ce qui concerne la transparence des rémunérations, l'extension aux administrateurs publics, le dépôt électronique et le contrôle aient été adoptés par la Chambre des représentants et, après avoir été amendé, par le Sénat (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n°s 2802/12 et 2810/12 – *Doc. parl.*, Sénat, 2017-2018, n°s 6-407/11 et 408/11) attendent maintenant leur publication au *Moniteur belge*.

Lesdits projets vont dans le même sens que le présent avis de la Commission fédérale de déontologie.

B. DÉFINITION DU CHAMP D'APPLICATION

En vue d'un éventuel examen par la Commission fédérale de déontologie et de l'élaboration de règles légales par les autorités compétentes, nous formulons les considérations et les propositions suivantes.

1. L'image de la politique et des personnes qui font de la politique a été écornée. Le risque de l'antipolitique, du populisme et de la généralisation est grand et nuit à la politique. Il convient de disposer de plus de règles déontologiques et éthiques applicables aux mandataires publics, aux collaborateurs des cabinets, aux commissaires du gouvernement, etc.

2. Un mandat politique demande et exige d'importantes responsabilités. Ce n'est pas un emploi comme les autres, mais bien une mission que l'on reçoit afin de gérer au mieux possible, de représenter et de défendre les autres citoyens.

Il est logique que cette mission soit rémunérée, mais il convient d'imposer de manière contraignante un certain nombre de règles et d'accords stricts par la voie légale.

3. Lorsque des administrations publiques participent directement ou indirectement à des sociétés, il convient de veiller à ce que ces personnes morales respectent un code réglant les rémunérations, la politique et le caractère éthique des activités.

Ces structures doivent être claires et transparentes pour les mandataires élus et pour la population, et doivent être communiquées en détail aux instances élues.

4. La législation relative à la déclaration des mandats est aujourd'hui obligatoire pour les parlementaires, les membres des gouvernements, les bourgmestres, les échevins, les hauts fonctionnaires, les administrateurs et les dirigeants des intercommunales ainsi que les commissaires du gouvernement. Il faut plus d'ouverture et de transparence. Tous les membres des conseils d'administration et des conseils consultatifs des personnes morales où les pouvoirs publics exercent une influence prédominante sont également tenus de déclarer obligatoirement leurs mandats ainsi que les avantages et rémunérations qui y sont liés.

C. GOUVERNANCE PUBLIQUE

6. Dans ce cadre, une obligation de transparence s'impose pour les rémunérations à l'égard desquelles les pouvoirs publics ont un intérêt majoritaire. Étant donné que certaines entreprises sont financées à l'aide de moyens publics, il semble logique que ces entreprises fassent preuve d'une transparence suffisante à l'égard des parties prenantes – notamment des citoyens – sur le plan de la gestion de l'entreprise et de la rémunération des administrateurs.

Le cadre réglementaire existant doit être élargi et affiné. Actuellement, il existe, d'une part, de codes concernant la gouvernance d'entreprise (Buisse, Daems, etc.) et, d'autre part, des dispositions légales du Code des sociétés. Ces codes sont très utiles et fondés sur le principe « *comply or explain* ».

- Le Code Buisse qui s'applique aux entreprises non cotées. En matière de rétribution, il prévoit ceci: « Dans les grandes entreprises non cotées en bourse qui sont soumises à l'obligation de publier leurs comptes annuels, la décision de publier les rémunérations individuelles des administrateurs relève de l'autonomie du Conseil d'administration, étant entendu que les prescriptions légales en matière de comptes annuels constituent toujours les normes minimales en matière de publicité. ». (traduction)
- Il existe également le Code Daems, qui ne s'applique qu'aux entreprises cotées en bourse. Ce code va plus loin que le Code Buisse. Il prévoit la publication annuelle des rémunérations des administrateurs, tant exécutifs que non exécutifs.
- Sur le plan législatif, il y a l'article 96, §§ 2 et 3, du Code des sociétés, qui prévoit l'insertion obligatoire, dans le rapport annuel, d'une déclaration de bonne gouvernance. Cette déclaration contient également le rapport relatif aux rémunérations dans lequel les rémunérations des administrateurs exécutifs et non exécutifs sont indiquées individuellement.
Il y a également l'article 100 du Code des sociétés, qui prévoit un rapportage spécifique vis-à-vis des parties prenantes. Ce rapportage doit, à l'instar des comptes annuels, être publié à la centrale des Bilans de la Banque nationale.

Il semble indiqué que les entreprises dans lesquelles l'État détient une participation majoritaire mentionnent également, dans leurs rapports annuels, les rémunérations versées aux administrateurs exécutifs et non exécutifs au cours du dernier exercice écoulé.

Certaines intercommunales ou sociétés gérées par les pouvoirs publics (principalement par des villes et des communes) sont dotées d'une structure opaque, lourde et trop complexe. À cet égard également, la simplification et la transparence sont recommandées. Cela favoriserait la transparence en matière de rémunération et d'indemnités.

D. PRINCIPES ET RECOMMANDATIONS APPLICABLES AUX MANDATAIRES PUBLICS

Il semble opportun de limiter le cumul d'un trop grand nombre de mandats et de représentations dans le chef d'une même personne, de répartir ceux-ci entre plusieurs personnes et de plafonner le montant des rémunérations.

Il est souhaitable de fixer un plafond pour les jetons de présence et de prévoir un plafond journalier.

Il faut imposer un système efficace de manière à ce que les mandataires politiques ne soient rémunérés que s'ils sont effectivement présents. Il est inadmissible de rémunérer des mandataires en leur accordant des jetons de présence ou une indemnité forfaitaire sans qu'ils soient présents ou consacrent du temps à la mission visée. Il convient d'empêcher que des mandataires soient rémunérés pour des réunions fictives ou bénéficient d'une rémunération forfaitaire et de mieux régler cette matière. Une rémunération proportionnelle à l'engagement et au temps consacré se justifie ainsi qu'une rémunération conforme aux prestations de travail, de même que l'indemnisation des frais de déplacement exposés.

La Commission suggère de faire signer deux fois le registre de présence, à des moments différents de la réunion.

Le nombre élevé de postes dans certaines intercommunales et également dû au fait que toutes les villes et communes doivent être représentées dans les intercommunales de manière à pouvoir faire entendre leur voix lorsqu'il s'agit de décisions concernant des investissements locaux.

Il semble défendable de limiter le nombre de mandats à 3 ou 5 par exemple, ce qui signifierait un nombre de mandats par personne limité, mais réparti entre un plus grand nombre de mandataires.

L'ensemble des intercommunales et des entreprises liées aux différentes autorités publiques devraient naturellement viser à réaliser des économies supplémentaires et à accroître leur efficacité opérationnelle.

Le citoyen a droit à un service de qualité qui doit également être abordable sur le plan financier, mais il doit aussi avoir voix au chapitre en tant qu'utilisateur. Des règles déontologiques strictes doivent être fixées afin d'éviter que des politiques de premier plan puissent encore exercer des activités en marge de leurs fonctions et être largement rémunérés pour défendre les intérêts d'entreprises commerciales ou de groupes d'intérêt. Une loi ou un décret doit empêcher de telles pratiques. Les mandataires politiques de premier plan doivent être disponibles en permanence et exercer, dans l'intérêt général, leur mission et leur tâche politiques à temps plein et de manière indépendante d'un point de vue financier.

La Commission fédérale de déontologie formule les recommandations suivantes

1. L'ensemble des mandats, fonctions, professions et représentations des administrateurs publics ainsi que les rémunérations brutes de l'année écoulée versées par les conseils d'administration, les conseils consultatifs et les comités de direction, doivent obligatoirement être déclarés au travers de la Cour des comptes, et publiés nominativement par les autorités compétentes.

2. Le nombre de mandats et de représentations par personne doit être limité à un nombre fixé par la loi. Pour certaines fonctions des incompatibilités doivent être prévues.

3. Pour les comités consultatifs et les assemblées générales, un jeton de présence ne peut être payé qu'à ceux qui n'y siègent pas en leur qualité d'agent de la fonction publique. La hauteur de la rémunération doit être limitée à un seul jeton de présence par réunion et par jour.

Les frais de déplacement exposés peuvent être indemnisés sur la base des frais réels.

4. Seuls le président, le vice-président et les membres du comité de direction peuvent percevoir un jeton de présence ou une indemnité forfaitaire proportionnelle à l'engagement, au temps de préparation et au temps de travail consacré.

5. Pour certaines fonctions politiques de premier plan mieux rémunérées, les représentations et les rémunérations supplémentaires doivent être limitées par la loi et cette limitation doit être inscrite dans un code de déontologie ou dans une liste d'incompatibilités.

6. Des règles légales doivent prévoir une sanction en cas de non-respect des règles déontologiques. Cette sanction pourrait notamment prendre la forme d'amendes administratives infligées à quiconque omet de déposer sa déclaration ou de fournir les informations requises

7. Il convient d'interdire le paiement, au travers d'une société, de rémunérations, d'indemnités ou de jetons de présence pour des mandats à caractère public.