



Monsieur le Président de la Chambre des représentants,

Mesdames et Messieurs les députés,

Conformément à l'article 13 de la loi du 6 janvier 2014 portant création d'une Commission fédérale de déontologie, nous avons l'honneur de vous transmettre le rapport annuel 2016-2017 de la Commission fédérale de déontologie.

Celui-ci a été approuvé par la Commission le 23 octobre 2017.

Nous vous en souhaitons bonne réception.

La Commission est à votre disposition ainsi qu'à celle des membres de la Chambre des représentants pour présenter, commenter et discuter le rapport.

Veuillez croire, Monsieur le Président de la Chambre des représentants, Mesdames et Messieurs les députés, à l'assurance de notre haute considération.

Danny PIETERS
Président 2016-2017

Françoise TULKENS
Présidente 2017-2018



RAPPORT ANNUEL 2016-2017

1. Introduction

1.1 La Commission fédérale de déontologie (ci-après « la Commission ») a été créée par la loi du 6 janvier 2014 portant création d'une Commission fédérale de déontologie (ci-après « la loi du 6 janvier 2014 »). La création de la Commission était prévue dans l'Accord institutionnel du 11 octobre 2011 qui a mené à la 6ème réforme de l'État.

La Commission est composée de douze membres, dont six d'expression française et six d'expression néerlandaise. Ces membres sont soit d'anciens magistrats, soit des professeurs d'université anciens ou en exercice, soit d'anciens membres de la Chambre des représentants ou du Sénat, soit d'anciens mandataires publics tels que définis à l'article 2, 2° à 10°, de la loi du 6 janvier 2014.

Deux tiers des membres au maximum sont du même sexe.

1.2 La Commission est instituée en tant qu'organe permanent relevant de la Chambre des représentants et est chargée de rendre, sur des questions déontologiques, des avis confidentiels, à la demande d'un mandataire public ou des avis et recommandations à caractère général, d'initiative ou à la demande de la Chambre, du Sénat ou du gouvernement. Elle peut également rendre des avis confidentiels à la demande d'un ministre ou d'un secrétaire d'État.

1.3 Conformément à l'article 13 de la loi du 6 janvier 2014, la Commission rédige un rapport de ses activités qu'elle présente annuellement devant la Chambre des représentants. La Commission a estimé, lors de sa réunion du 6 juillet 2017, que la périodicité de ses rapports devait coïncider avec l'année parlementaire. Le présent rapport annuel couvre donc l'année parlementaire 2016-2017 et, en outre, la période allant de l'installation de la Commission le 13 juin 2016 à la rentrée parlementaire 2016-2017.

2. Installation

2.1 La Commission a été officiellement installée le 13 juin 2016, après que ses membres ont été nommés pour une période de cinq ans par la Chambre des représentants lors de la séance plénière du 19 mai 2016 (voir l'avis publié au *Moniteur belge* du 26 mai 2016).

La Commission a désigné ses deux présidents, M. Danny PIETERS pour les membres d'expression néerlandaise et Mme François TULKENS pour les membres d'expression française, respectivement lors de sa réunion d'installation du 13 juin 2016 et lors de sa réunion du 29 juin 2016.

2.2 Lors de la réunion du 29 juin 2016, il a été porté à la connaissance des membres que Mme Camille DIEU était démissionnaire de son mandat de membre de la Commission, pour cause d'incompatibilité avec l'exercice d'autres mandats. Mme Camille DIEU n'a été remplacée par Mme Marie José LALOY qu'après le 6ème appel à candidatures, publié au *Moniteur belge* du 25 avril 2017. Mme Marie José LALOY a été nommée par la Chambre lors de la séance plénière du 22 juin 2017 (voir l'avis publié au *Moniteur belge* du 29 juin 2017), dans la catégorie « anciens membres de la Chambre et/ou Sénateurs ».



Afin d'élargir le groupe des candidats potentiels à un mandat au sein de la Commission fédérale déontologie et de simplifier, par conséquent, sa composition, les présidents des groupes politiques reconnus de la Chambre ont déposé une proposition de loi qui vise à modifier l'article 9 de la loi précitée du 6 janvier 2014 (*Doc. Parl. Chambre des représentants, 2016-2017, n° 2546/001*) : la qualité de membre de la Commission devrait par conséquent être compatible avec « tout mandat local ».

2.3 Lors de la réunion du 29 juin 2016, la Commission a adopté son Règlement d'ordre intérieur, qui peut être consulté sur la page internet de la Commission sur le site de la Chambre des représentants (<http://www.lachambre.be/kvvcr/>).

2.4 Enfin, toujours lors de la réunion du 29 juin 2016, la Commission a procédé par tirage au sort à la composition de ses chambres, celles-ci étant chargées, conformément à l'article 6 du Règlement d'ordre intérieur, du travail préparatoire de la Commission (distribution des demandes d'avis reçues, préparation des avis d'initiative, etc.), étant entendu que le président et le vice-président forment ensemble de plein droit une chambre. Les autres chambres, issues de ce tirage au sort, sont composées de :

1. Mme Jacqueline HERZET et M. Frederik ERDMAN ;
2. Mme Djamila BENBIHI et M. Johan DE ROO ;
3. M. François-Xavier DE DONNEA et M. Sabin S'HEEREN ;
4. M. Melchior WATHELET et M. Luc WILLEMS ;
5. Mme Marie José LALOY et M. Eddy BOUTMANS.

3. Rédaction d'un Code de déontologie pour les mandataires publics fédéraux (à l'exclusion des membres de la Chambre et du Sénat)

3.1 Conformément à l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 6 janvier 2014, la Commission est chargée de la rédaction d'un projet de Code applicable aux mandataires publics visés à l'article 2, § 1^{er}, 2° à 11°, de la loi précitée, donc à l'exclusion des membres de la Chambre et du Sénat qui sont soumis à un Code de déontologie adopté par leur assemblée respective (voir, en ce qui concerne la Chambre, le Code de déontologie des membres de la Chambre des représentants, annexé au Règlement, établi en application de l'article 163bis du Règlement de la Chambre, adopté en séance plénière le 19 décembre 2013 ; en ce qui concerne le Sénat, le Code de déontologie des membres du Sénat, annexé au Règlement, établi en application de l'article 74 du Règlement du Sénat).

Conformément à l'article 5, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 6 janvier 2014, le Code est approuvé par la loi.

3.2 Dès son installation le 13 juin 2016, la Commission a immédiatement entamé la rédaction du projet de Code de déontologie, en suivant une procédure écrite en juillet et août 2016. Elle a adopté le projet de Code à l'unanimité au cours des discussions finales tenues les 8 et 28 septembre 2016.

3.3 Le 12 octobre 2016, le projet de Code a été transmis au Président de la Chambre, qui l'a inséré dans la proposition de loi du 20 octobre 2016 portant modification de la loi du 6 janvier 2014 portant création d'une Commission fédérale de déontologie en vue d'y insérer le Code de déontologie des mandataires publics (*Doc. Parl. Chambre des représentants, 2016-2017, n° 2098/001*), dont il était l'unique auteur. M. Peter DE ROOVER a été joint ultérieurement en tant que co-auteur (*Doc. Parl. Chambre des représentants, 2016-2017, n° 2098/002*).



La proposition de loi vise à modifier la loi du 6 janvier 2014 et à intégrer le Code de déontologie en tant qu'annexe à ladite loi.

L'assemblée plénière de la Chambre a pris la proposition de loi en considération le 20 octobre 2016 et l'a renvoyée à la commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique ; l'assemblée plénière du 27 octobre 2016 a ensuite renvoyé la proposition à la commission de Révision de la Constitution et de la Réforme des Institutions (ci-après « la commission de Révision de la Constitution »).

M. Peter DE ROOVER a présenté la proposition de loi le 22 novembre 2016 en commission de Révision de la Constitution, M. Marcel CHERON ayant été désigné rapporteur. La commission de Révision de la Constitution a par ailleurs décidé d'inviter le président de la Commission fédérale de déontologie à une audition.

Le 17 janvier 2017, M. Danny PIETERS, président de la Commission, a été entendu en commission de Révision de la Constitution, où il a présenté la genèse du projet de Code en attirant l'attention des parlementaires sur les limites extrêmement strictes tracées par la loi en matière de confidentialité de ses travaux et des avis rendus. Il a remis quelques propositions en la matière à la présidente de la commission de Révision de la Constitution.

Certains membres ont posé des questions concernant le choix de la procédure législative suivie pour l'approbation par la loi, le Code de déontologie étant joint en annexe à la loi portant création de la Commission.

3.4 La Commission fédérale de déontologie a indiqué, par lettre du 14 mars 2017, au président de la Chambre qu'il était nécessaire d'examiner rapidement la proposition de loi DOC 54 n° 2098/001, étant donné qu'en cas de demande d'avis individuel confidentiel d'un mandataire public, la Commission ne pouvait s'appuyer sur aucun Code.

La commission de Révision de la Constitution a ensuite été convoquée le 21 mars 2017. La réunion a cependant été reportée *sine die*, parce qu'entre-temps le groupe de travail « Renouveau politique », installé le 7 mars 2017 (au sein de la commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique), avait été chargé d'examiner la proposition de loi, à laquelle seraient éventuellement jointes des propositions visant à renforcer le rôle de la Commission fédérale de déontologie.

3.5. Le 11 mai 2017, le groupe de travail « Renouveau politique » a demandé à la commission de Révision de la Constitution d'examiner la proposition de loi DOC 54 n° 2098/001 sur le fond dans les meilleurs délais, tout en lui adressant les observations écrites formulées par différents membres du groupe de travail. Il existait également un consensus ou, à tout le moins, une majorité au sein du groupe de travail en vue de demander à Guberna (Institut des Administrateurs) de rendre un avis sur le Code de déontologie.

La présidente de la commission de Révision de la Constitution a souhaité connaître le point de vue de la Commission fédérale de déontologie à propos des observations des membres du groupe de travail, avant de réinscrire la proposition de loi DOC 54 n° 2098/001 à l'ordre du jour de sa commission.



Le président de la Commission fédérale de déontologie a réagi, le 2 juin 2017, aux observations des membres du groupe de travail. Le président a notamment indiqué que si la Chambre décide que la formulation du contenu du projet de code est également sujette à discussion et à amendement, la Commission de déontologie ne pourra qu'en prendre acte, mais qu'elle estime toutefois qu'il est préférable que la Chambre approuve le texte du projet de code dans son ensemble ou confie à la Commission le soin de reprendre son travail, ce qui ralentirait cependant une nouvelle fois la mise en œuvre complète du mécanisme déontologique.

La proposition de loi DOC 54 n° 2098/001, qui doit approuver le projet de Code de déontologie, est toujours pendante devant la commission de Révision de la Constitution, près d'un an après son dépôt. La Commission insiste auprès de la Chambre pour que le projet de Code de déontologie (DOC 54 n° 2098/001) soit adopté rapidement, ainsi que les amendements (DOC 54 n° 2098/003), sous peine d'empêcher à terme le fonctionnement normal de la Commission.

4. Avis et recommandations

4.1 Avis confidentiels sur des questions particulières concernant un mandataire public

Une demande d'avis confidentiel sur une question particulière de déontologie a été déclarée irrecevable le 14 décembre 2016, la Commission ayant constaté que, aux termes de la loi, seuls les mandataires publics fédéraux au sens de la loi du 6 janvier 2014 et en exercice sont admis à lui demander un tel avis.

4.2 Avis confidentiels sur des questions particulières concernant un ministre ou un secrétaire d'État

Aucune demande n'a été introduite.

4.3 Avis et recommandations à caractère général en matière de déontologie, d'éthique ou de conflits d'intérêts (sur la base d'une demande signée par un tiers des membres du Sénat ou de cinquante membres de la Chambre)

4.3.1 En application de l'article 4, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 6 janvier 2014, la Chambre des représentants a, le 9 novembre 2016, demandé à la Commission de rendre un avis général concernant les propos déplacés, irrespectueux, discourtois ou indécents tenus dans le cadre des débats parlementaires. Plus particulièrement, la Chambre a demandé de faire une proposition quant à une possible sanction échelonnée.

Conformément à l'article 8 du Règlement d'ordre intérieur, la demande a été transmise pour rapport à une chambre de la Commission. Celle-ci était composée du président, M. Danny PIETERS, et de la vice-présidente, Mme Françoise TULKENS.

Le rapport des rapporteurs désignés a été examiné lors de la réunion du 14 décembre 2016 et l'avis amendé à l'unanimité a été transmis à la Chambre le 6 janvier 2017 (voir http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/deonto/CFD_avis_2016_1.pdf)



La Commission a estimé que, nonobstant l'absence d'un Code fédéral de déontologie, sa compétence dérive directement de l'article 4, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 6 janvier 2014. La Commission était donc compétente pour formuler un avis sur la base de la législation en vigueur, du Code de déontologie des membres de la Chambre des représentants adopté le 19 décembre 2013 ainsi que des principes généraux de déontologie.

Sur le fond, la Commission s'est tout d'abord référée à l'article 2, alinéa 2, du Code de déontologie des membres de la Chambre des représentants qui dispose que les membres de la Chambre des représentants exercent leur fonction dans le respect notamment des principes de dignité et de responsabilité ainsi que dans le souci de la réputation du Parlement. Le principe de l'immunité parlementaire a pour effet que seules des règles disciplinaires internes peuvent sanctionner des comportements perturbateurs au sein de l'assemblée, mais, le cas échéant, ces règles disciplinaires doivent également tenir compte de la « *freedom of speech* » ou la liberté d'expression dont jouissent les parlementaires (cf. jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'homme).

La Commission n'a vu aucune raison d'ajouter des sanctions supplémentaires aux mesures disciplinaires déjà existantes de la Chambre et a souligné l'importance de la prévention. Il conviendrait d'éviter que des parlementaires participent aux débats sous l'emprise d'une colère aveugle, de l'alcool ou d'autres substances euphorisantes. La Commission relève que la consommation d'alcool est interdite ou strictement limitée dans bon nombre de lieux de travail, mais que ce n'est pas le cas à la Chambre.

La Chambre a décidé, sur la base de l'aperçu de droit comparé des régimes disciplinaires internes d'autres parlements figurant aux points 15 et 17 de l'avis, d'examiner si, par analogie avec d'autres pays européens, le pouvoir disciplinaire à la Chambre ne peut, dans certains cas, être partagé entre le président et un autre organe parlementaire, comme le Bureau ou une commission compétente, et s'il y a lieu de donner au parlementaire qui s'est vu imposer des mesures disciplinaires une possibilité de recours, par exemple par le biais d'une procédure interne.

La Commission demandera au président de la Chambre quelles suites la Chambre a donné à son avis.

4.3.2 Conformément à l'article 4, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 6 janvier 2014, la Chambre des représentants a transmis le 24 février 2017 à la Commission fédérale de déontologie une demande d'avis à caractère général relative au statut du président de la Chambre. La Chambre demandait en particulier si la fonction de président de la Chambre était incompatible avec l'exercice de fonctions secondaires, rémunérées ou non, qui le placerait dans une situation de potentiel conflit d'intérêts. La Commission a en outre été invitée à formuler, le cas échéant, des recommandations quant à la nature et au montant de la rémunération octroyée pour des fonctions accessoires.

Conformément à l'article 8 du Règlement d'ordre intérieur, la demande de rapport a été transmise à une chambre de la Commission. Celle-ci était composée de la vice-présidente, Mme Françoise TULKENS, vu le non-remplacement de Mme Camille DIEU, et de M. Eddy BOUTMANS.

Le rapport des rapporteurs désignés a été examiné une première fois au cours de la réunion du 19 avril 2017 et l'avis modifié par les rapporteurs a été adopté à l'unanimité le 3 mai 2017 (voir http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/deonto/CFD_avis_2017_1.pdf). L'avis a été transmis à la Chambre le 16 mai 2017.



Malgré l'absence d'un Code fédéral de déontologie, la Commission a estimé que sa compétence dérive en l'espèce directement de l'article 4, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 6 janvier 2014. La Commission était donc compétente pour formuler un avis sur la base de la législation pertinente en vigueur, du Code de déontologie des membres de la Chambre des représentants adopté le 19 décembre 2013, ainsi que des principes généraux de déontologie (cf. Avis 2016/1 de la Commission du 14 décembre 2016, § 9).

Sur le fond, la Commission a constaté tout d'abord qu'il n'existe aucune règle spécifique en matière d'incompatibilité applicable au président de la Chambre. Le même constat s'applique aux autres assemblées parlementaires en Belgique et dans le reste de l'Europe.

Le président de la Chambre est membre de l'assemblée parlementaire et est par conséquent soumis aux mêmes obligations que les autres membres. La Commission s'est toutefois également demandé si, d'un point de vue institutionnel, matériel et organisationnel, la position particulière du président ne devrait pas influencer la portée des obligations qui lui sont applicables (conflits d'intérêts, disponibilité, concentration des pouvoirs, modération et transparence en cas de cumul).

La Commission a estimé qu'il revenait à la Chambre de décider dans quelle mesure elle souhaite restreindre la liberté de son président dans l'exercice d'activités accessoires et selon quel degré de transparence, et dans quelle mesure ces restrictions s'appliquent également à d'autres fonctions spéciales au sein de la Chambre ou à l'ensemble des députés. À ce propos, la Commission formule les recommandations suivantes :

- Instaurer un régime d'autorisation préalable des fonctions accessoires ;
- Étendre l'actuelle obligation de transparence à l'ensemble des activités accessoires ainsi que des avantages financiers et autres qui y sont liés. Cette mesure peut être réalisée tant par le biais d'une déclaration préalable que d'un décompte des revenus perçus à publier annuellement;
- Assurer la publicité et la possibilité de consultation de ces données, dans le respect des intérêts relevant de la vie privée de tiers.

Le groupe de travail « Renouveau politique » de la Chambre a reporté l'examen du « Statut du président de la Chambre » jusqu'à ce que la Commission ait rendu son avis et a dès lors renvoyé à l'avis dans le cadre des documents qu'il a pris en considération (voir le rapport du groupe de travail, *Doc. parl. Chambre des représentants, 2016-2017, DOC 54 n° 2584/001, p. 52*).

La Commission a constaté que le groupe de travail a partiellement suivi ses recommandations

- publication de toutes les rémunérations politiques publiques brutes sur la base des fiches fiscales ;
- publication des rémunérations privées dans une fourchette (voir le rapport du groupe de travail, *Doc. parl. Chambre des représentants, 2016-2017, DOC 54 n° 2584/001, p. 8*).

La recommandation visant à instaurer un régime d'autorisation préalable pour les fonctions accessoires du président n'a toutefois pas été retenue.



4.4 Avis généraux ou recommandations d'initiative

À la suite d'un échange de vues, la Commission a décidé lors de sa réunion du 8 février 2017 de soumettre plusieurs points à ses chambres en vue de la formulation d'un avis ou d'une recommandation d'initiative (voir l'article 4, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 6 janvier 2014) :

- conflits d'intérêts (mandats publics-publics ou mandats publics-privés) ;
- jetons de présence (montant et présence effective). Ce point a ensuite été étendu au statut pécuniaire des parlementaires en général ;
- lobbying (influence sur la procédure législative – contacts qu'entretiennent des parlementaires et des membres des cabinets avec des lobbyistes).

Comme évoqué ci-dessus, le groupe de travail « Renouveau politique » a été mis sur pied le 7 mars 2017. Ce groupe de travail a décidé de traiter plusieurs sujets en lien étroit avec la compétence *ratione materiae* de la Commission de déontologie (« déontologie, éthique et conflits d'intérêts ») :

- Transparence (liste de mandats et déclaration de patrimoine / registre de lobby) ;
- Déontologie, éthique et intégrité (en ce compris les conflits d'intérêts) ;
- Statut et rémunérations ;
- Décumul et incompatibilités.

Le groupe de travail était tenu à un calendrier strict et devait achever ses travaux à la fin du mois de juin 2017.

En dépit du fait que la Commission doit rendre ses avis ou recommandations rapidement (dans les soixante jours de la saisine, voir article 20, § 1^{er}, de la loi du 6 janvier 2014), celle-ci s'étonne que la Chambre ne lui ait pas demandé d'assister le groupe de travail. Et plus encore, la Commission n'a même jamais eu de contacts à ce sujet avec le groupe de travail.

La Commission a ensuite décidé de suspendre provisoirement l'élaboration des avis ou recommandations précités qu'elle avait décidé de rendre d'initiative concernant les sujets abordés par le groupe de travail « Renouveau politique » dans l'attente du rapport du groupe de travail, qui a été publié le 18 juillet 2017.

La Commission n'est évoquée que sporadiquement dans ce rapport. Comme il a été mentionné ci-dessus, le groupe de travail « Renouveau politique » a attendu que la Commission rende son avis avant d'examiner le statut du président de la Chambre. Par ailleurs, le groupe de travail n'a pas vraiment examiné la proposition de loi précitée DOC 54 n° 2098/001, mais elle a demandé à la commission de Révision de la Constitution de le faire le plus rapidement possible. Enfin, aucun consensus n'a été dégagé au sein du groupe de travail en vue de procéder dès à présent à une évaluation de la Commission fédérale de déontologie, étant donné que celle-ci n'est installée que depuis le 13 juin 2016. La plupart des membres du groupe de travail se sont toutefois opposés à l'octroi à la Commission d'une compétence décisionnelle ou de possibilités de sanction.



4.5 Autres

La Commission a été saisie par le groupe de travail « Partis politiques » d'une demande d'avis concernant l'application des recommandations formulées par le GRECO dans le cadre du Quatrième Cycle d'évaluation en matière de prévention de la corruption des parlementaires.

La Commission a considéré cette demande d'avis irrecevable car, émanant de la Chambre ou d'un de ses organes, elle devait être signée par cinquante membres de la Chambre.

5. Jetons de présence :

L'article 14 de la loi du 6 janvier 2014 prévoit que les membres de la Commission bénéficient d'un jeton de présence dont le montant est fixé par le Roi.

L'arrêté royal du 10 septembre 2017 (*M.B.* 19 septembre 2017) a fixé le montant des jetons de présence des membres de la Commission (125 euros par réunion pour les membres ordinaires, le double pour les président et vice-président).

6. Conclusion

La Commission a bien entamé ses travaux et est parvenue à soumettre à l'approbation de la Chambre des représentants un projet de Code de déontologie pour les mandataires publics fédéraux dans le délai légal de trois mois.

La Commission a déjà formulé deux avis généraux sur la base d'une demande signée par au moins cinquante membres de la Chambre des représentants. Ces avis ont été élaborés de manière très constructive et ont été unanimement approuvés par tous les membres de la Commission.

La Commission insiste auprès de la Chambre pour qu'elle adopte rapidement le projet de Code de déontologie (DOC 54 n° 2098/001) ainsi que les amendements (DOC 54 n° 2098/003), car à défaut, la Commission ne pourra pas, à terme, continuer à fonctionner normalement.

La Commission a suspendu l'élaboration en cours de ses avis généraux qu'elle avait décidé de rendre d'initiative en attendant le rapport du groupe de travail « Renouveau politique ». Elle les reprendra durant l'année 2017-2018.

Depuis l'installation de la Commission, la nécessité ou l'absence de déontologie dans certains secteurs fait plus que jamais l'objet de discussions. À de nombreux niveaux politiques, allant du niveau local au niveau européen, des commissions de déontologie ont été récemment installées ou sont en train de l'être. La Commission est dès lors convaincue qu'elle peut jouer un rôle important vis-à-vis des parlementaires fédéraux et des mandataires publics fédéraux au sens de la loi du 6 janvier 2014.