



Bruxelles, le 17 octobre 2018

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 et contenant le Code de déontologie des mandataires publics, nous avons l'honneur de vous transmettre le rapport annuel 2017-2018 de la Commission fédérale de déontologie.

Celui-ci a été approuvé par la Commission le 1^{er} octobre 2018.

Nous vous en souhaitons bonne réception.

La Commission est à votre disposition pour présenter commenter et discuter le rapport.

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

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'F' and 'T' followed by a horizontal line.

Françoise TULKENS
Présidente 2017-2018

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'D' and 'P' followed by a horizontal line.

Danny PIETERS
Président 2018-2019



RAPPORT ANNUEL 2017-2018

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 et contenant le Code de déontologie des mandataires publics (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 émérites 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. La Commission se compose actuellement de 4 femmes et 8 hommes.

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 premier rapport annuel a couvert 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. Lors



de sa réunion du 1^{er} octobre 2018, la Commission a décidé que les périodes couvertes par le rapport annuel coïncideront avec les périodes de présidence, qui alternent le 1^{er} septembre de chaque année. Le présent rapport annuel couvre donc la période du 1^{er} septembre 2017 au 31 août 2018.

2. Composition

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 Au cours de la réunion du 18 septembre 2017, les membres ont pris connaissance de la démission de M. François-Xavier DE DONNEA. L'appel à candidats en vue du remplacement de M. François-Xavier DE DONNEA est paru au *Moniteur belge* le 10 octobre 2017. Lors de la séance plénière du 30 novembre 2017, la Chambre a désigné M. Etienne KNOOPS dans la catégorie « anciens membres Chambre et/ou Sénateurs » (voir la publication de l'avis dans le *Moniteur belge* du 13 décembre 2017).

2.3 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 ».



Cette proposition a été transmise le 29 juin 2017 à la commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, où elle attend encore d'être traitée.

3. Le 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 leurs assemblées respectives (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 163*bis* 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 de déontologie doit être 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. 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*).

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.

3.4 La discussion de la proposition a par la suite été reportée, le groupe de travail « Nouveau politique », installé le 7 mars 2017 (au sein de la commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique), ayant 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.

Le 11 mai 2017, le groupe de travail « Nouveau 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.



3.5 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 2 juin 2017, la présidente de la Commission fédérale de déontologie a réagi aux remarques des membres du groupe de travail.

3.6 Le 24 janvier 2018, la commission de Révision de la Constitution a demandé au président de la Chambre de solliciter l'avis du Conseil d'État sur la proposition de loi et les amendements. Le Conseil d'État a remis ses avis le 29 mars 2018. Mme Françoise TULKENS, présidente de la Commission fédérale de déontologie, a transmis les observations de la Commission à la présidente de la commission de Révision de la Constitution le 26 avril 2018.

3.7 Dans une lettre datée du 5 juin 2018, la présidente de la Commission fédérale de déontologie a demandé « avec insistance » au président de la Chambre de faire tout ce qui était en son pouvoir pour faire approuver le Code.

3.8 Au cours d'une audition organisée le 12 juin 2018 au sein de la commission de la Comptabilité de la Chambre, la présidente de la Commission fédérale de déontologie a réitéré la demande précitée.

3.9 La commission de Révision de la Constitution a finalement approuvé le projet de Code le 20 juin 2018. Ce projet a été légèrement amendé par la commission, d'une part, en réaction aux observations du Conseil d'État (voir DOC 54 n° 2098/006) et, d'autre part, en ajoutant à la notion d'« intérêt général », visée au point 3.3 du projet de Code, celle d'« intérêt de la population ».

3.10 Le 5 juillet 2018, l'assemblée plénière de la Chambre a approuvé à son tour le projet de Code.



3.11 Le Code a été publié au *Moniteur belge* le 26 juillet 2018 en tant qu'annexe à la loi du 15 juillet 2018, et est entré en vigueur le 5 août 2018.

La Commission ne dispose ainsi de sa pleine compétence et de ses instruments que depuis août 2018 et ses activités ont été réduites pendant la période couverte par le rapport.

3.12 La Commission fédérale de déontologie entend mener, à l'automne 2018, une campagne ciblée de présentation du Code fédéral de déontologie auprès des mandataires qui y sont soumis.

4. Avis et recommandations

4.1 Avis confidentiels sur des questions particulières concernant un mandataire public

Aucune demande n'a été introduite. Il n'existait d'ailleurs pas encore de fondement juridique pour cela.

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

Aucune demande n'a été introduite. Il n'existait d'ailleurs pas encore de fondement juridique pour cela.

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)

Aucune demande n'a été introduite.



4.4 Avis généraux ou recommandations d'initiative

Comme mentionné dans le rapport annuel précédent, la Commission a poursuivi l'élaboration en cours de ses avis généraux d'initiative qu'elle avait suspendu concernant les sujets également abordés par le groupe de travail «Renouveau politique », après la fin des travaux de celui-ci. Le groupe de travail a publié son rapport le 18 juillet 2017.

La Commission a adopté le 13 décembre 2017 un avis d'initiative relatif aux relations entre les mandataires publics et des tiers dans l'élaboration de la législation.

Le rapport des rapporteurs désignés a été examiné au cours des réunions des 8 mars et 13 décembre 2017 et l'avis modifié par les rapporteurs a été adopté par la Commission de déontologie à l'unanimité (voir http://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/deonto/CFD_avis_2017_2.pdf).

L'avis a été publié sur le site internet de la Commission et transmis à la Chambre le 4 janvier 2018.

La Commission estime que les mandataires publics doivent être pleinement responsables des textes législatifs qu'ils déposent, défendent et approuvent. Ils doivent en outre être transparents concernant les contacts avec des tiers et ne peuvent dans aucun cas se prévaloir de leur ignorance du contenu du document qui porte leur signature. Les lobbyistes doivent, quant à eux, agir avec intégrité et transparence dans leurs contacts avec les mandataires publics et indiquer clairement le but de leur intervention.

Selon la Commission, un cadre juridique est nécessaire afin d'appliquer les principes précités à la pratique.

La déontologie implique non seulement d'éviter scrupuleusement que survienne toute situation susceptible de s'apparenter à de la corruption ou à un abus d'influence, mais aussi 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.

Tout accord qui pourrait compromettre la liberté de vote ou de décision du mandataire est contraire à la déontologie. Il en va de même pour les contreparties en échange d'une conduite particulière ou les activités de lobbying qui seraient en relation directe avec le processus décisionnel auquel il participe.

Le Parlement pourrait prévoir la possibilité de joindre à chaque initiative législative ou à chaque amendement substantiel la liste des lobbyistes rencontrés par les signataires, chaque fois que ces rencontres ont eu une incidence notable sur le contenu de ces propositions ou amendements, *a fortiori* si les textes en question ont été rédigés ou suggérés par ces lobbyistes.

Le GRECO a souscrit cette recommandation dans son Rapport de Conformité intérimaire du 23 mars 2018 ¹ et il a invité les autorités belges de l'exécuter : « *Une telle mesure ne pourrait qu'avoir un effet positif sur la transparence et le GRECO encourage les autorités belges à y donner suite.* ».

La Commission recommande également la tenue d'un registre public des lobbyistes qui entretiennent des contacts avec des mandataires et des institutions publics dans le but d'influencer le processus législatif. Ces registres devraient être aisément consultables par les citoyens.

Les lobbyistes devraient par ailleurs s'engager à respecter un certain nombre de règles déontologiques dans leurs contacts avec les mandataires publics. Ces règles porteraient notamment sur la communication d'informations correctes et vérifiées, l'intégrité et la prévention des conflits d'intérêt.

Il convient d'organiser une surveillance publique tant sur l'application, que sur le contrôle et la répression des infractions.

¹ Groupe d'États contre la Corruption (GRECO), Rapport de conformité intérimaire – Belgique, Quatrième cycle d'évaluation, Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, RC4(2018)2, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 23 mars 2018, n° 24.



La Commission se réjouit de constater que la Chambre a entretemps le 19 juillet 2018 adopté la proposition visant à insérer dans le Règlement de la Chambre des représentants un article relatif au registre des lobbies (voir DOC 54 n° 2803/003) ainsi que la proposition de modification de l'article 28 du Règlement de la Chambre des représentants (voir DOC 54 n° 2818/003). Les lobbyistes sont tenus de s'inscrire dans un registre public tenu par les services de la Chambre et ils doivent respecter un code de conduite ; les orateurs entendus dans le cadre d'une audition doivent préciser s'ils ont été associés à des initiatives concernant le sujet abordé et s'ils sont rémunérés pour leur contribution à l'audition.

Le 27 avril 2018, quelques jours avant l'examen de la proposition au sein de la commission compétente de la Chambre, Mme Françoise TULKENS, présidente de la Commission, a rappelé au Président de la Chambre l'avis 2017/2 rendu par la Commission. Elle renvoyait au Rapport de conformité intermédiaire du 23 mars 2018 du GRECO et faisait aussi allusion à la suggestion formulée dans l'avis d'insérer un paragraphe sur les lobbys. La commission compétente n'a cependant pas donné suite à cette suggestion, car un consensus n'a manifestement pas pu être dégagé à ce sujet au sein du groupe de travail 'Renouveau politique'.

La Commission déplore de n'avoir pas été consultée par la Chambre pour, comme elle le mentionnait elle-même dans son avis, formuler des propositions de cadre juridique ou la conseiller en ce qui concerne l'élaboration concrète d'une législation et de règlements relatifs à la relation entre mandataires publics et tiers.

5. Contacts avec des institutions similaires

Le 20 mars 2018, la Commission a reçu Mme Ariane Mignolet, commissaire à l'éthique et à la déontologie de l'Assemblée nationale du Québec, pour un échange de vues. Ladite fonction ayant été créée en 2010, l'institution dispose déjà d'une expérience appréciable en matière de déontologie. Un exposé complet des règles et de la pratique en matière de déontologie ainsi que du fonctionnement de l'institution que dirige la commissaire à l'éthique et à la déontologie a été donné.



Le 2 mai 2018, la Commission a reçu une invitation à participer à la réunion d'installation du réseau en matière d'éthique et de déontologie parlementaire des assemblées parlementaires de la francophonie. En dépit de l'intérêt de l'initiative, la Commission a décliné l'invitation, estimant que sa participation à une telle réunion était tributaire de celle de la commission de déontologie, en cours de création mais non encore installée, des assemblées parlementaires francophones de Belgique (Parlement wallon, Parlement de la Communauté française et Assemblée de la Commission communautaire française).

6. 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).

7. Comptes

Les comptes des institutions bénéficiant d'une dotation sont contrôlés et approuvés par la Commission de la Comptabilité de la Chambre.

Lors de l'installation de la Commission, il a été convenu que la Chambre prendrait en charge le secrétariat et la logistique de la Commission. Aucun protocole n'a été conclu à ce sujet.

Le 28 juin 2017, la Commission a reçu de la Chambre un décompte des frais de fonctionnement pour l'année 2016. Les commissaires aux comptes de la Commission ont constaté qu'il était impossible de vérifier l'exactitude des tarifs et des forfaits réclamés et que les frais informatiques notamment (avec des tarifs horaires allant jusqu'à 800 euros) étaient beaucoup trop élevés.



La Commission a finalement soumis à la Commission de la Comptabilité de la Chambre une facture pour l'année 2016 dans laquelle le montant de 26 095 euros réclamé par la Chambre pour les frais informatiques était ramené à 4 025,75 euros. Au cours d'une audition au sein de la commission de la Comptabilité, les frais informatiques ont finalement été réduits à 15 000 euros d'un commun accord, et ce sans préjuger du montant qui sera réclamé à l'avenir.

La commission de la Comptabilité demande que de meilleurs accords soient conclus à propos des services fournis par la Chambre. À ce jour, aucun n'accord technique n'a encore été conclu entre la Commission et la Chambre concernant la tenue des comptes.

8. Dotation

Pour le second semestre 2016 et l'année 2017, la Commission a reçu une dotation d'un montant identique à celui de la dotation des Commissions réunies de nomination du notariat, à savoir 371 000 euros.

Suite à l'établissement des comptes pour l'année 2016 et à la publication de l'arrêté royal du 10 septembre 2017 fixant le montant des jetons de présence des membres de la Commission fédérale de déontologie (*M.B.* 19 septembre 2017), cette dotation a été ramenée à 150 000 euros pour l'année 2018.

Cette diminution est une conséquence directe de l'activité limitée et, à l'avenir, les besoins seront probablement plus grands.

9. Audit

Le 30 novembre 2017, la commission de la Comptabilité de la Chambre a commandé à la Cour des comptes et à Ernst&Young un audit des institutions collatérales installées dans le bâtiment Forum (nouveau bâtiment de la Chambre des représentants où sont entre autres installées les institutions collatérales), ainsi que de la commission MRD (Commission chargée de la surveillance des méthodes de



recueil de données par les services de renseignement et de sécurité). La Commission fédérale de déontologie faisait également partie des institutions soumises à cet audit.

L'audit, qui a été réalisé par le biais d'une procédure formelle contradictoire, devait examiner si les différentes institutions à dotation liées à la Chambre des représentants disposent de moyens suffisants et s'il existe des possibilités de synergies et d'économies supplémentaires. L'analyse des aspects institutionnels et budgétaires a été confiée à la Cour des comptes, et celle des aspects organisationnels, des processus et des synergies à Ernst&Young.

Dans une lettre datée du 20 décembre 2017, la Commission a été invitée à compléter un formulaire, en prélude à une rencontre entre les auditeurs et la présidente ainsi que le secrétariat de la Commission, qui a eu lieu les 23 et 25 janvier 2018. Ensuite, le 28 février 2018, un projet de rapport confidentiel a été envoyé à la Commission, qui l'a examiné lors de sa réunion du 12 mars 2018. La Commission a ensuite envoyé ses observations aux auditeurs dans une lettre datée du 16 mars 2018 (jointe en annexe au rapport définitif). Le rapport définitif a été remis à la Commission le 30 mars 2018.

Selon la Commission, les principales conclusions de l'audit sont les suivantes :

- l'appel fait au Parlement d'approuver le Code de déontologie préparé par la Commission, de sorte que celle-ci puisse jouer pleinement son rôle (*cf.* audit Ernst&Young, p. 10) ;
- la constatation selon laquelle l'actuel statut hybride de la Commission (à la fois organe permanent de la Chambre et institution à dotation) pose des difficultés de gestion et qu'il y aurait lieu d'examiner la possibilité de la transformer en un organe interne à la Chambre des représentants ou de l'autonomiser, éventuellement dans le cadre d'une association étroite avec une autre institution à dotation (*cf.* audit Cour des comptes, p. 124).



10. Conclusion

La Commission se félicite de l'adoption du Code fédérale de déontologie par la Chambre des représentants.

La Commission a, au moins dans le traitement de demandes d'avis concrètes, connu un démarrage lent parce que son instrument le plus important, le Code de déontologie, n'est entré en vigueur qu'à la fin de la période couverte par le rapport.

À présent que ceci est réglé, il convient de mettre au courant les principaux « intéressés » (notamment les mandataires publics, les administrateurs publics et les gestionnaires publics tels que définis à l'article 2 de la loi du 6 janvier 2014) de l'existence, de la compétence et du fonctionnement de la Commission.

La Commission demande que la Chambre, suite aux conclusions de l'audit susmentionné, règle dans le proche futur la question de son statut.