

Avis n° 2021/1 du 28 juin 2021

Avis d'initiative relatif aux collaborateurs parlementaires

Conformément à l'article 4, § 2, de la loi du 6 janvier 2014 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 relatif aux collaborateurs parlementaires.

Cet avis se fonde sur l'article 1^{er}, alinéa 2, du Code de déontologie des membres de la Chambre des représentants, énoncé comme suit : « *Pour l'application du présent code, sont assimilés à des actes accomplis par les membres de la Chambre, les actes accomplis en leur nom par leurs collaborateurs personnels, des collaborateurs de leur groupe politique ou des tiers agissant pour leur compte.* ».

Compte tenu de l'assimilation précitée, il est dans l'intérêt des membres de la Chambre que leurs collaborateurs respectent, lors de leurs interventions, les normes déontologiques énumérées dans ledit Code, normes qui, par nature, s'appliquent non seulement aux membres eux-mêmes mais aussi à leurs collaborateurs. La Commission fédérale de déontologie a formulé le présent avis afin d'identifier ces normes et de les communiquer clairement aux collaborateurs visés.

Il convient également de rappeler qu'aux termes des statuts des collaborateurs personnels des parlementaires et des groupes politiques, les collaborateurs ont essentiellement pour fonction d'assister un parlementaire et un groupe politique dans le cadre de leurs activités parlementaires.

En effet, l'article 1^{er}, § 2, alinéa 2, du statut des collaborateurs des groupes politiques reconnus s'énonce comme suit : « *- les collaborateurs, qui assistent les membres dans l'exercice de leurs activités parlementaires (leur nombre étant fonction du nombre de membres du groupe, à raison de 1,15 par membre) ;* » et l'article 1^{er}, § 1^{er}, du statut des collaborateurs administratifs des membres de la Chambre des représentants s'énonce comme suit : « *Les membres de la Chambre des représentants disposent d'un collaborateur administratif qui les assiste dans l'exercice de leurs fonctions.* »

Le cadre visant à préciser les règles déontologiques que les collaborateurs doivent respecter est dès lors prêt : il prévoit, d'une part, le respect des mêmes règles déontologiques qui s'appliquent à ceux qu'ils assistent, pour autant évidemment que le contenu de ces règles leur soit applicable, et, d'autre part, l'assistance fournie dans le cadre des travaux parlementaires.

Les deux composantes de ce cadre s'analysent comme suit.

La Commission fédérale de déontologie estime qu'à l'instar des parlementaires qu'ils assistent, les collaborateurs personnels et les collaborateurs des groupes politiques :

- doivent adopter en toutes circonstances un comportement de nature à confirmer et à renforcer la confiance des citoyens dans le Parlement. À cette fin, ils exercent leur fonction dans le respect des principes suivants : le désintéressement, l'intégrité, la transparence, la diligence, l'honnêteté, la dignité, la responsabilité et le souci de la réputation du Parlement ;
- s'interdisent de faire usage de leur position à d'autres fins que celles liées à l'exercice de leur fonction. Ils ne peuvent se présenter, ni dans l'exercice de leur fonction ni en dehors de celui-ci, comme un service de médiation ou comme un service de plainte ;
- doivent donner priorité à l'intérêt général sur les intérêts particuliers dans leurs contacts avec des citoyens, des groupes et des institutions ;
- doivent prévenir toute forme de conflit d'intérêts et notifier un tel conflit auquel ils pourraient s'exposer aux parlementaires ou aux chefs de groupe qu'ils assistent. Un conflit d'intérêts existe lorsque le collaborateur a un intérêt personnel qui pourrait influencer indûment l'exercice de ses fonctions.
- ne peuvent accepter aucun avantage financier ou matériel, de quelque nature que ce soit, abstraction faite de leur traitement de collaborateur, en échange d'actes accomplis dans l'exercice de leur fonction, en ce compris tout cadeau ayant une valeur patrimoniale autre que symbolique ;
- s'interdisent toute forme de discrimination, fondée par exemple sur le sexe, la condition sociale, la naissance, la langue, l'origine nationale ou ethnique, la conviction philosophique, politique ou syndicale, ou sur les sentiments personnels qu'ils éprouvent à l'égard de ces citoyens ;
- s'interdisent de demander ou de transmettre des informations auxquelles le citoyen n'a pas accès, en particulier lorsque la transmission de celles-ci pourrait porter atteinte au bon fonctionnement de l'administration ou à la vie privée d'autrui, ou encore au principe de séparation des pouvoirs ;
- s'interdisent toute action ou intervention tendant à accélérer ou influencer le processus décisionnel des instances administratives ou juridictionnelles, ou tendant à permettre à un citoyen d'obtenir un avantage illégitime ou illégal ;
- s'interdisent également toute forme d'intervention déguisée, donnant sciemment mais indûment l'impression d'être intervenus pour mener à bien un dossier, et ce que le citoyen concerné en ait ou non fait la demande. Les collaborateurs s'interdisent également toute forme d'intervention non sollicitée.

Ces normes déontologiques ne peuvent pas être écartées par un ordre explicite ou implicite du député ou du groupe. Les collaborateurs personnels et les collaborateurs des groupes qui refusent de poser des actes qui, eu égard à ce qui précède, peuvent être considérés comme contraires à la déontologie ne peuvent en aucun cas être sanctionnés pour ce refus.

Les normes déontologiques inhérentes à la définition de collaborateur parlementaire ou de collaborateur de groupe délimitent les missions de ceux-ci. En d'autres termes, ce sont elles qui déterminent quelles sont les tâches qui ne relèvent manifestement pas des activités des membres de la Chambre et des groupes et qui ne peuvent donc pas être financées par les moyens généraux. La Commission a bien conscience du fait que les missions des parlementaires présentent de nombreuses facettes et qu'il est difficile d'en établir une énumération limitative. C'est pour cette raison et non suite à la constatation de problèmes concrets - tel n'est du reste pas le rôle de la Commission fédérale de déontologie - que la Commission a choisi d'énumérer un certain nombre d'activités qui ne relèvent manifestement pas des attributions des collaborateurs parlementaires, à savoir :

- soutenir des activités commerciales ou d'autres activités économiques exercées par le parlementaire ;
- aider à la tenue du ménage du parlementaire ;
- soutenir des activités qui sont exclusivement liées au fonctionnement d'associations privées.

Il convient par ailleurs de souligner que le soutien apporté au parlementaire ne peut jamais consister à remplacer celui-ci dans le cadre de ses activités parlementaires. C'est le parlementaire et lui seul qui s'exprime lors des réunions de commission et en séance plénière, qui signe des propositions de loi et des amendements dont il comprend la portée, qui vote, qui prend la parole, etc. Aucune de ces missions inhérentes à l'activité parlementaire ne peut être déléguée. C'est le parlementaire qui en assume la responsabilité, même si le collaborateur l'a aidé à élaborer ses interventions et ses textes. Les collaborateurs peuvent toutefois bien entendu aider à communiquer des messages, se charger de l'envoi concret de textes, etc.

Il n'appartient pas à la Commission fédérale de déontologie de se prononcer sur le statut du personnel des collaborateurs personnels et des collaborateurs des groupes politiques. Toutefois, dans la mesure où, conformément à l'article 1^{er}, alinéa 2, du Code de déontologie des membres de la Chambre des représentants, les membres de la Chambre peuvent être déontologiquement responsables des actes accomplis en leur nom par leurs collaborateurs personnels ou des collaborateurs de leur groupe politique, il est important que les parlementaires et les groupes politiques puissent réellement diriger, superviser et contrôler leurs collaborateurs. Cela implique qu'ils connaissent leurs collaborateurs et qu'ils sachent ce qu'ils font et où ils exercent leurs activités. Cela implique donc un certain lien effectif entre le parlementaire ou le groupe politique et leurs collaborateurs. Les modalités de ce lien effectif peuvent également revêtir des formes très différentes, notamment en fonction de la taille du groupe politique, mais sont incompatibles avec un éloignement matériel complet entre le collaborateur, d'une part, et le parlementaire ou le groupe politique, d'autre part. Concrètement, cela signifie notamment qu'une personne rémunérée par la collectivité comme collaborateur en soutien des activités parlementaires ne peut jamais être affectée principalement à des tâches distinctes du travail parlementaire et bénéficiant uniquement à l'organisation du parti. Cela implique également qu'un collaborateur ne peut jamais être recruté uniquement pour soutenir la campagne du parti ou même du parlementaire en période électorale. Toutefois, la personne qui a travaillé principalement en soutien des activités parlementaires du parlementaire ou du groupe politique peut, pendant les périodes où il n'y a pas d'activités parlementaires, offrir accessoirement un appui au recrutement politique du parti ou du parlementaire dont elle a soutenu l'activité parlementaire à titre principal.

Pour préserver la relation professionnelle entre le parlementaire ou le groupe, d'une part, et le collaborateur, d'autre part, d'interférences qui entraveraient le bon fonctionnement du collaborateur au service des activités parlementaires, il ne peut exister aucun lien de parenté ou de cohabitation entre le collaborateur personnel et le parlementaire qu'il assiste. À cet égard, on renverra à la règle qui a d'ores et déjà été fixée pour les collaborateurs administratifs des parlementaires, selon laquelle la fonction est incompatible avec un lien de parenté ou un mariage avec le parlementaire (*« ne pas être le conjoint, le partenaire officiellement cohabitant ou le parent ou allié au premier degré du député dont il deviendra le collaborateur. Toutefois, si cette alliance se crée après la désignation, cette dernière reste valable pour la durée de la législature en cours »*). Cette règle ne s'applique pas aux collaborateurs des groupes politiques, étant donné que le lien existe dans ce cas entre le collaborateur et l'ensemble du groupe politique. Mais il convient également d'exclure en l'occurrence que la personne qui dirige, supervise et contrôle, au nom du groupe, le collaborateur n'ait un lien de parenté ou de cohabitation avec celui-ci.

Enfin, la Commission fédérale de déontologie tient à appeler les parlementaires et les groupes politiques à communiquer ces règles déontologiques à leurs collaborateurs et à veiller à ce qu'elles soient respectées à leur égard.