



Avis n°2021/2 du 28 juin 2021

1. La Commission fédérale de déontologie (ci-après « la Commission ») a été saisie le 3 juin 2021 d'une demande d'avis conformément à l'article 4, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 6 janvier 2014 portant création d'une Commission fédérale de déontologie et contenant le Code de déontologie des mandataires publics.

Cette disposition se lit comme suit :

« La Commission a pour mission de formuler des avis ou des recommandations à caractère général, à l'exclusion de cas particuliers visant nommément un ou plusieurs mandataires publics, en matière de déontologie et d'éthique et de conflits d'intérêts, d'initiative, sur la base d'une demande signée par au moins un tiers des membres du Sénat ou sur la base d'une demande signée par au moins cinquante membres de la Chambre des représentants. ».

2. La demande d'avis porte sur les deux questions suivantes :

« 1. L'application du Règlement pour la désignation des membres de la Chambre des représentants qui participeront à la Conférence sur l'avenir de l'Europe.

2. La manière dont la présidente de la Chambre a conduit les travaux lors de la discussion de ce point de l'ordre du jour, en permettant notamment aux partis du gouvernement de décider par un vote de l'interprétation du Règlement. ».

Sur la recevabilité de la demande

3. La Commission note que la demande d'avis est signée par le nombre requis de cinquante membres de la Chambre des représentants et que les conditions légales sont remplies.

4. La compétence de la Commission dérive en l'espèce de l'article 4, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 6 janvier 2014, entrée en vigueur le 10 avril 2014. La Commission est donc compétente pour formuler un avis sur la base du Code de déontologie des membres de la Chambre des représentants adopté le 19 décembre 2013 et annexé au Règlement de la Chambre, de la législation pertinente en vigueur ainsi que des principes généraux de déontologie (cf. Avis 2016/1 de la Commission du 14 décembre 2016, § 9).

5. La demande concerne la présidente de la Chambre. Bien qu'elle ne soit pas citée « nommément », il s'agit évidemment d'un « mandataire public » identifiable pour tout un chacun. La Commission a seulement pour mission de se prononcer, à la demande d'un mandataire public, sur une question particulière de déontologie, d'éthique ou de conflits d'intérêts le concernant personnellement (article 4, § 1er, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 6 janvier 2014).

6. La Commission observe que la demande qui lui est adressée peut être considérée comme une question de principe relative à la fonction de président de la Chambre en tant que telle et non pas sur une question particulière qui concernerait la présidente actuelle. Le présent avis relève dès lors de la qualification « avis et recommandations à caractère général » visée à l'article 163bis du Règlement de la Chambre.

Cet article s'énonce comme suit :

« Chaque membre de la Chambre s'engage à respecter le code de déontologie des membres de la Chambre des représentants annexé au présent Règlement.

Le respect de ce code par les membres de la Chambre peut faire l'objet d'avis individuels confidentiels, ainsi que d'avis et de recommandations à caractère général, par la Commission fédérale de déontologie. »¹

7. Partant, la Commission estime que la demande est recevable.

Sur le fond

1. Teneur des demandes

a. La première demande

8. La première demande concerne l'application du Règlement de la Chambre des représentants. Lors des débats menés en séance plénière, il est apparu que les membres de la Chambre des représentants étaient divisés quant à l'article à appliquer pour la désignation de membres de la Chambre des représentants au sein de la délégation belge à la Conférence sur l'avenir de l'Europe. Deux points de vue ont été formulés à ce sujet : d'aucuns ont demandé l'application de l'article 157 du Règlement, d'autres l'application de l'article 158.

9. La Chambre s'est prononcée à la majorité, par le biais d'une motion déposée en séance, en faveur de l'interprétation selon laquelle l'article 157 du Règlement est applicable dans ce cas précis. La Note à

¹ L'article 74 du Règlement du Sénat contient une disposition similaire :

« Chaque membre du Sénat s'engage à respecter les dispositions du code de déontologie annexé au présent règlement. La commission fédérale de déontologie remet des avis individuels confidentiels ou formule des avis ou recommandations à caractère général quant au respect des dispositions de ce code. »

Mme la Présidente² a été transmise à la Commission fédérale de déontologie. La conclusion de cette note s'énonce comme suit : « *En l'absence de consensus sur l'applicabilité des articles 157 et 158 ou du seul article 157 pour certaines nominations, il appartient à la Chambre de se prononcer sur cette question.* ».

10. Le conflit sur l'application de tel ou tel article du Règlement doit être apprécié dans le cadre du droit parlementaire. La Commission fédérale de déontologie n'est pas compétente pour l'interprétation du Règlement de la Chambre. La Commission fédérale de déontologie constate toutefois que, lors de la séance plénière du 3 juin 2021, la Chambre s'est prononcée à la majorité en faveur de l'applicabilité de l'article 157 du Règlement pour la désignation des deux membres de la Chambre.

À l'issue des débats, le service des Affaires juridiques de la Chambre a rédigé une note juridique où il a confirmé que « la Chambre doit se prononcer » sur les questions d'interprétation du Règlement.

11. La Commission fédérale de déontologie n'est pas compétente pour rendre un avis à propos de la première demande.

b. La deuxième demande

12. La seconde demande concernait la manière dont la présidente a conduit les travaux 'en permettant notamment aux partis du gouvernement' de décider par un vote de l'interprétation du Règlement.

La Commission fédérale de déontologie peut rendre un avis à caractère général à ce sujet (*cf. supra*, n° 6). L'incident survenu en séance plénière concernait la fonction de Président. En réalité, deux représentants ont assuré la fonction de président durant le débat.

13. Dès lors que la demande concerne la manière dont les travaux ont été conduits, une question déontologique se pose aussi à cet égard, en sus de l'interprétation juridique des articles du Règlement. Il ressort de l'analyse des débats que la Présidente a agi en conformité avec la pratique parlementaire en soumettant la question de l'interprétation à l'assemblée plénière.

14. La Commission fédérale de déontologie est compétente pour rendre un avis sur la seconde demande. Cet avis est développé ci-dessous.

² Note SJD/2021/0187 du 7 juin 2021 à l'attention de Mme la Présidente.

2. Le statut du Président de la Chambre des représentants

15. Les règles relatives aux interventions du Président de la Chambre des représentants sont limitées.

L'article 5 du Règlement de la Chambre des représentants dispose que :

« Les fonctions du président sont de maintenir l'ordre dans l'assemblée, de faire observer le Règlement, de juger de la recevabilité des textes, des motions et autres propositions, de poser les questions et de les mettre aux voix, d'annoncer le résultat des votes et des scrutins, de prononcer les décisions de la Chambre, de porter la parole en son nom et conformément à son vœu.

Le président ne peut prendre la parole dans un débat que pour présenter l'état de la question et y ramener; s'il veut discuter, il quitte le fauteuil et ne peut le reprendre qu'après la fin de la discussion sur le point.

Le président donne connaissance à la Chambre des messages, lettres et autres envois qui la concernent, à l'exception des écrits anonymes.

Sans préjudice de l'article 9, le président représente la Chambre dans les actes extrajudiciaires. ».

Pour le surplus, aucune règle déontologique spécifique n'est prévue pour le Président de la Chambre.

On peut déduire comme règle déontologique de ces dispositions du Règlement que le Président doit se montrer impartial dans l'exercice de sa fonction. Le Président doit veiller au bon déroulement des travaux parlementaires. Le Président est le Président de tous les membres.

16. Si l'on excepte les règles spécifiques aux activités secondaires³, le Code de déontologie des membres de la Chambre des représentants⁴ ne contient pas de dispositions distinctes relatives à la fonction de président.

On peut uniquement renvoyer aux principes généraux contenus à l'article 2, alinéas 1^{er} et 2, du Code de déontologie qui s'applique à l'ensemble des membres de la Chambre des représentants :

« Les membres de la Chambre adoptent 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. ».

17. Le Président de la Chambre des représentants doit, du point de vue déontologique, faire preuve d'impartialité sur la base des dispositions du Règlement (*cf. supra*, n° 15). Par ailleurs, les principes déontologiques applicables aux membres de la Chambre des représentants s'appliquent également au Président. Le Président doit garantir, dans sa fonction de maintien de l'ordre de l'assemblée et lorsqu'il fait observer le Règlement, les droits de tous les membres de la Chambre dans l'exercice de leur mandat, indépendamment du fait qu'ils appartiennent à la majorité ou à la minorité parlementaire.

³ Article 2, alinéa 3, du Code de déontologie des membres de la Chambre des représentants

⁴ Code de déontologie des membres de la Chambre des représentants (rédigé en application de l'article 163bis du Règlement de la Chambre, adopté en séance plénière le 19 décembre 2013), *Moniteur belge* du 21 mai 2014.

3. Conclusion

18. Le Président de la chambre doit veiller au respect du Règlement. Conformément au droit parlementaire, les problèmes d'interprétation doivent être soumis à l'assemblée plénière de la Chambre. Durant les travaux parlementaires du 3 juin 2021, cette question a été tranchée par une motion (*cf. supra*, n° 10) et, manifestement, le droit et les usages parlementaires ont été appliqués⁵.

19. La demande ne porte toutefois pas simplement sur la manière dont le Président a conduit les travaux mais plus particulièrement sur le fait de permettre « *aux partis du gouvernement de décider par un vote de l'interprétation du Règlement* ». La Commission fédérale de déontologie considère cette nuance comme une demande d'avis générale et abstraite.

20. La Commission renvoie à nouveau à la norme déontologique en vertu de laquelle la fonction de président de la Chambre des représentants doit s'exercer de façon impartiale. Le Président fait preuve d'impartialité dans le maintien de l'ordre dans l'assemblée et le respect du Règlement et il ne peut être l'émanation de la majorité politique qui a accordé la confiance au gouvernement fédéral.

21. La Chambre des représentants peut inclure des règles déontologiques spéciales sur l'exercice impartial de la fonction de Président dans le Code de déontologie des membres. Par extension, elles concerneront également les membres désignés pour présider une commission parlementaire.

⁵ Note SJD/2021/0187 du 7 juin 2021 à l'attention de Mme la Présidente.