



**Avis n° 2021/3 du 8 septembre 2021
relatif à la prévention de la corruption des parlementaires (cadeaux)**

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 :

« Le quatrième cycle d'évaluation du Greco concerne, entre autres, la prévention de la corruption des parlementaires. En 2014, la recommandation i était formulée comme suit: « s'assurer qu'une réglementation cohérente et effective soit en place pour les parlementaires i) en matière de cadeaux, dons et autres gratifications, qui prévoirait notamment la publicité de ceux qui sont acceptés ainsi que de l'identité des donateurs (...) ».

Le GRECO fait observer que l'article 6 du Code de déontologie des membres de la Chambre des représentants n'est pas compatible avec la loi du 4 juillet 1989 qui autorise les dons aux parlementaires. En outre, le GRECO estime que cette disposition du Code de déontologie est superflue à la lumière des dispositions pénales en matière de corruption.

1. *La Commission fédérale de déontologie partage-t-elle cette analyse du GRECO ?*
2. *«Comment la recommandation du GRECO pourrait-elle être mise en œuvre ? »*

Sur la recevabilité de la demande

3. La présidente de la Chambre précise que la demande d'avis a été votée en séance plénière de la Chambre des représentants le 3 juin 2021, par assis et levé, compte tenu du petit nombre de membres présents à la Chambre en raison des mesures COVID, et que cette demande a été soutenue par six présidents de groupes politiques comptant ensemble plus de cinquante parlementaires, qui représentaient chacun leur groupe.

Par conséquent, la Commission estime que les conditions légales sont remplies, dès lors que la demande a été soutenue par au moins cinquante membres de la Chambre des représentants.

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).

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

Contexte

6. Dans le deuxième Rapport de Conformité sur la Belgique de son quatrième Cycle d'Évaluation, adopté au cours de sa 87^e réunion plénière (Strasbourg, 22-26 mars 2021), le GRECO a formulé la recommandation i suivante (page 3):

« 7. Le GRECO avait recommandé de s'assurer qu'une réglementation cohérente et effective soit en place pour les parlementaires i) en matière de cadeaux, dons et autres gratifications qui prévoirait notamment la publicité de ceux qui sont acceptés ainsi que de l'identité des donateurs, et ii) qui règle la question des donateurs étrangers;

8. Il est rappelé que cette recommandation avait été considérée comme non mise en œuvre dans le précédent Rapport de Conformité intérimaire, car le GRECO n'avait pas noté d'évolution tangible relative à une réglementation traitant des cadeaux reçus par les parlementaires et des dons étrangers.

9. Les autorités belges indiquent maintenant, concernant la première partie de la recommandation, que la Conférence des présidents de la Chambre a décidé d'organiser une concertation avec le pouvoir exécutif pour élaborer des règles communes relatives à l'établissement d'un registre des cadeaux. Compte tenu de la situation politique et de la crise sanitaire, cette concertation n'a pas encore eu lieu. Concernant la deuxième partie de la recommandation, la Chambre des représentants a adopté à l'unanimité le 18 mars 2021 un texte inscrivant explicitement dans la loi du 4 juillet 1989 relative au financement des partis politiques que cette dernière s'applique tant aux personnes physiques belges qu'aux personnes physiques étrangères, et tant aux dons d'origine nationale qu'aux dons provenant de l'étranger.

10. Le GRECO, concernant la première partie de la recommandation, prend note des intentions de la Chambre des Représentants et du Sénat en vue de définir une réglementation cohérente en matière de cadeaux reçus par les parlementaires. Cela n'a pas encore été finalisé dans les textes. Il salue le fait que le Parlement ait récemment traité explicitement la question des dons étrangers dans la loi relative au financement des partis politiques, conformément à la deuxième partie de sa recommandation.

11. Le GRECO conclut que la recommandation i est partiellement mise en œuvre. »

7. Article 6 du Code de déontologie des membres de la Chambre des représentants :

« Abstraction faite de leur indemnité parlementaire, les membres ne peuvent accepter aucun avantage financier ou matériel, de quelque nature que ce soit, en échange d'actes accomplis dans l'exercice de leur mandat, en ce compris tout cadeau ayant une valeur patrimoniale autre que symbolique. »

8. Dispositions relatives aux dons dans le cadre d'élections

L'article 6 de la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection de la Chambre des représentants, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, dispose ce qui suit concernant les dons :

« Lorsqu'ils font la demande d'un numéro de liste, les partis politiques déposent une déclaration écrite par laquelle ils s'engagent à :

[...]

3° à conserver, pendant cinq ans à compter de la date des élections, les documents justificatifs relatifs aux dépenses électorales et à l'origine des fonds.

Pour autant que les dons soient mentionnés dans leur déclaration d'origine des fonds, ils s'engagent en outre à enregistrer l'identité des personnes physiques qui ont fait des dons de 125 euros et plus en vue du financement des dépenses électorales, à ne pas la divulguer et à la communiquer dans les quarante-cinq jours qui suivent la date des élections à la Commission de contrôle chargée de veiller au respect de cette obligation conformément à l'article 16bis.

Pour autant que le sponsoring soit mentionné dans leur déclaration d'origine des fonds, ils s'engagent en outre à enregistrer l'identité des entreprises, des associations de fait et des personnes morales qui, en vue du financement des dépenses électorales, ont fait un sponsoring de 125 euros et plus, et à les communiquer, dans les quarante-cinq jours qui suivent la date des élections, au président du bureau principal de la circonscription électorale, visé à l'alinéa 1^{er}, 2^o.

La déclaration écrite, la déclaration des dépenses électorales et la déclaration d'origine des fonds ainsi que l'accusé de réception sont établis sur des formulaires spéciaux établis par le Ministre de l'Intérieur et publiés en temps utile au Moniteur belge. Les formulaires portant la déclaration des dépenses électorales et la déclaration d'origine des fonds, ainsi que les formulaires d'enregistrement visés aux alinéas 2 et 3 sont mis à la disposition des partis politiques au plus tard au moment où ceux-ci demandent un numéro de liste.

Ces formulaires sont signés, datés et déposés, contre accusé de réception, par les demandeurs.

Le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les modalités de dépôt de la déclaration des dépenses électorales et de la déclaration d'origine des fonds ainsi que la manière dont ces déclarations seront inventoriées et conservées. »

Sur le fond

9. La Commission fédérale de déontologie partage-t-elle cette analyse du GRECO ?

La loi susmentionnée de 1989 s'applique principalement aux élections et aux candidats (également aux non-parlementaires) figurant sur une liste, des amendements ayant déjà été présentés en janvier 2014 afin d'autoriser les dons et le sponsoring pour les élections moyennant certaines conditions, certains contrôles et certaines sanctions. La loi ne s'applique pas directement aux dons effectués pendant l'exercice du mandat.

La Commission estime que l'actuel article 6 du Code de déontologie de la Chambre ne s'applique qu'aux députés élus et couvre le laps de temps entre les élections, en cas d'acceptation et d'exécution du mandat. L'article 6 dispose que 'tout cadeau ayant une valeur patrimoniale autre que symbolique' doit être refusé.

La Commission estime que l'article 6 du Code de déontologie devrait être complété par une interdiction concernant les cadeaux en espèces, qu'il s'agisse d'argent liquide, de sommes versées sur un compte en banque, un carnet de dépôt ou d'épargne, d'une assurance-vie ou d'une assurance épargne, d'investissements en bourse ou dans un fonds, de crypto-monnaie, d'actions,... la seule exception admise étant les dons reçus conformément à la loi du 4 juillet 1989 aux fins de dépenses électorales (voir infra).

La Commission estime également qu'il est recommandé de formuler l'article 6 du Code de déontologie de manière plus détaillée et plus explicite quant à son exécution (en envisageant également la rédaction d'un vade-mecum, voir la conclusion du groupe de travail « Renouveau politique » - DOC 54 2584/001, p. 40) et dans la mesure du possible, d'élaborer de concert une politique uniforme à tous les niveaux de pouvoir, ce qui améliorerait la clarté, l'uniformité et la transparence concernant la réception de cadeaux par des responsables politiques ou des mandataires publics pendant l'exercice de leur mandat, voire pendant une période (limitée) suivant la fin de leur mandat.

10. De quelle manière pourrait-on mettre en œuvre la recommandation du GRECO ?

Le rapport du groupe de travail Renouveau politique du 17 juillet 2017 indique qu'il y avait un consensus parlementaire pour expliciter l'article 6 en recourant à un vade-mecum. Il indique que l'on « *pourra ensuite y préciser ce qu'il y a lieu d'entendre par "autre que symbolique", "en échange", etc. L'intention n'est pas, par exemple, de devoir enregistrer les cadeaux familiaux ni les cadeaux de faible valeur, dès lors que l'on peut considérer qu'ils sont sans contrepartie. Le groupe de travail est en effet d'avis que le système ne peut pas entraîner de charges administratives inutilement lourdes* ».

Le groupe de travail était en effet d'avis que le système ne pouvait pas entraîner de charges administratives inutilement lourdes. Cette recommandation a été formulée en vue d'approfondir ce point au sein du groupe de travail Partis politiques, composé de quatre experts en rédaction de textes.

Cette mission n'a pas encore été réalisée, notamment en raison d'un retard dû aux mesures prises pour lutter contre le coronavirus.

Les cadeaux occasionnels et sans contrepartie

11. La Commission estime que l'on pourrait continuer à autoriser les marques d'attention et les cadeaux, pourvu qu'ils soient symboliques et occasionnels et sans contrepartie. En plus d'être un témoignage de gratitude et de reconnaissance pour le bénéficiaire, les cadeaux ont également une valeur émotionnelle et/ou diplomatique pour le donateur.
12. Un cadeau ne peut pas avoir pour objectif de convaincre le bénéficiaire à octroyer – ou de le récompenser pour avoir octroyé – un avantage indu (corruption) ou de compenser quoi que ce soit. En outre, les cadeaux doivent toujours rester modestes et adaptés aux circonstances.
13. Les cadeaux ne seront pas acceptés s'il existe un risque qu'ils soient considérés comme de la corruption. Un cadeau peut être quelque-chose de tangible, qui peut prendre la forme d'un petit gadget, de fleurs, d'un ticket pour un événement sportif. Aucune contrepartie n'est attendue de la part du bénéficiaire.
14. Le cadeau n'est pas offert ou reçu en secret mais en toute transparence, il doit pouvoir être évoqué ouvertement.
15. La fréquence à laquelle des cadeaux sont donnés ou reçus doit être raisonnable (une fois par an peut être considéré comme raisonnable, pas une fois par mois). La Commission estime qu'il convient d'envisager de fixer un montant maximum de cadeaux par an.

Des cadeaux offerts de manière systématique et répétitive (par exemple, une place dans les loges d'un stade de football) et/ou des cadeaux-dons en espèces, qui pourraient faire naître un soupçon de corruption et de confusion d'intérêts, relèvent expressément de l'article 6 du Code de déontologie et ne peuvent pas être acceptés.

Les cadeaux ayant une valeur symbolique

16. La Commission estime qu'il serait souhaitable de préciser ce que l'on entend par valeur symbolique afin que les parlementaires chargés de l'application effective de la législation soient mieux à même de juger ce qui est acceptable ou non.
17. On pourrait prévoir un montant de référence de 150 euros, par analogie avec le montant prévu par la réglementation du Parlement européen en la matière. Tous les cadeaux dépassant 150 euros peuvent être transmis au président de la Chambre, tandis que le bureau peut prévoir, selon une procédure établie, la suite qui leur sera réservée.

« CODE DE CONDUITE DES DÉPUTÉS AU PARLEMENT EUROPÉEN EN MATIÈRE D'INTÉRÊTS FINANCIERS ET DE CONFLITS D'INTÉRÊTS

Article 5

Cadeaux ou avantages similaires

1. Les députés au Parlement européen s'interdisent, dans l'exercice de leurs fonctions, d'accepter des cadeaux ou avantages similaires autres que ceux ayant une valeur approximative inférieure à 150 EUR offerts par courtoisie ou ceux qui leur sont offerts par courtoisie lorsqu'ils représentent le Parlement à titre officiel.

2. Tout cadeau offert aux députés, conformément au paragraphe 1, lorsqu'ils représentent le Parlement à titre officiel est remis au Président et traité conformément aux mesures d'application fixées par le Bureau au titre de l'article 9.

[...]. »

Mesures d'application : https://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/926701_1_FR_IM_DEF.pdf

18. On pourrait envisager un autre montant de référence de 125 euros, c'est-à-dire le plafond qui est prévu dans la loi sur les dépenses électorales en matière de dons et d'obligation de déclaration.

Registre des cadeaux

19. En ce qui concerne l'opportunité d'un registre des cadeaux, la Commission estime que, dans la réalité, la réception de cadeaux en tant que parlementaire est plutôt occasionnelle et exceptionnelle et a été l'exception plutôt que la règle au cours des dernières années.

Généralement, les cadeaux sont offerts après une conférence ou la participation à un groupe de discussion, sous la forme d'une bouteille de vin, d'un bon d'achat pour un livre ou d'un bouquet de fleurs.

En supposant qu'un registre des mandats et des avoirs s'applique déjà aux membres de la Chambre, la Commission recommande que la charge administrative ne soit pas encore alourdie au moyen d'un registre des dons. En outre, les dons en espèces sont réglementés par la loi sur les dépenses électorales.

Conclusion

Vu ce qui précède et en réponse à la demande de la Chambre concernant les remarques du GRECO, la Commission :

- estime que la loi du 4 juillet 1989 et l'article 6 du Code de déontologie des membres de la Chambre ne sont pas incompatibles et qu'ils peuvent continuer à coexister.
- recommande d'interdire les cadeaux en espèces, qu'il s'agisse d'argent liquide, de sommes versées sur un compte en banque, un carnet de dépôt ou d'épargne, d'une assurance-vie ou d'une assurance épargne, d'investissements en bourse ou dans un fonds, de crypto-monnaie, d'actions,... la seule exception admise étant les dons reçus conformément à la loi du 4 juillet 1989 aux fins de dépenses électorales.
- rappelle au respect de la norme et des règles définies dans l'article 6 du Code de déontologie des membres de la Chambre (« *Abstraction faite de leur indemnité parlementaire, les membres ne peuvent accepter aucun avantage financier ou matériel de quelque nature que ce soit, en échange d'actes accomplis dans l'exercice de leur mandat, en ce compris tout cadeau ayant une valeur patrimoniale autre que symbolique.* »).
- acte que les cadeaux occasionnels ayant une valeur symbolique peuvent être acceptés par les parlementaires et/ou les mandataires publics.

- considère dès lors qu'il convient de définir et d'indiquer clairement ce que l'on entend par valeur symbolique et occasionnelle du "cadeau". La Commission estime que l'on peut fixer comme critère qu'un cadeau peut avoir une valeur approximative de moins de 125/150 euros; des cadeaux successifs d'un même donateur ne pourraient pas dépasser environ 300 euros.

- s'interroge sur l'opportunité d'un registre des cadeaux étant donné les difficultés de contrôle et la lourdeur des charges administratives.

- propose qu'une réglementation uniforme soit élaborée pour tous les niveaux de pouvoir en réponse au souci de cohérence et d'efficacité du GRECO.

- recommande que la Chambre prenne les dispositions utiles pour rédiger un vade-mecum avec des questions et des cas concrets. Ce vade-mecum pourrait également contenir une procédure qui doit être suivie si les cadeaux dépassent la « valeur symbolique » et/ou sont offerts de manière répétitive et déterminer la période pendant laquelle les règles devront être respectées après la fin du mandat.