

RAPPORT ANNUEL 2020-2021

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 6^e 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^o à 10^o, de la loi du 6 janvier 2014.

Deux tiers des membres au maximum sont du même sexe. La Commission se compose actuellement de cinq femmes et sept hommes.

1.2 La Commission est instituée en tant qu'organe permanent relevant de la Chambre des représentants et est chargée de rendre des avis confidentiels sur des questions déontologiques à la demande d'un mandataire public ou de formuler des avis et des recommandations à caractère général de sa propre 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.

Lors de sa réunion du 1^{er} octobre 2018, La Commission a décidé de faire coïncider la périodicité de ses rapports avec les périodes de présidence de la Commission, qui change chaque année au 1^{er} septembre. Le présent rapport annuel couvre donc la période du 1^{er} septembre 2020 au 31 août 2021 inclus.

2. Composition

2.1 Renouvellement de la Commission

Le mandat des membres de la Commission a expiré le 25 mai 2021.

La Chambre a entamé à temps la procédure de nomination des nouveaux membres de la Commission. Le nombre de candidatures reçues était toutefois insuffisant pour pouvoir nommer une nouvelle Commission dans le délai imparti. Un deuxième appel à candidatures a été nécessaire pour les catégories professeur/magistrat (N) et ancien mandataire public (N+F), et un troisième appel pour cette dernière catégorie.

Le service Affaires juridiques de la Chambre a estimé que les membres actuels de la Commission pouvaient rester en fonction, après l'expiration de leur mandat, jusqu'à ce que les nouveaux membres soient nommés. La Commission a dès lors continué à se réunir et elle a poursuivi ses travaux.

2.2 Décès

C'est avec une profonde tristesse que la Commission a appris le décès de M. Fred Erdman, ancien membre. La Commission lui rend hommage et exprime sa reconnaissance pour sa contribution en qualité de membre de la Commission entre 2016 et 2020. Sa contribution fut essentielle durant les premières années d'existence de la Commission.

3. Avis

3.1 Avis général d'initiative n° 2020/2 du 5 octobre 2020 relatif aux actes de gestion en situation de crise

Selon la Commission, la déontologie ne consiste pas seulement à fixer des interdits, mais consiste aussi à imposer certaines obligations actives.

La Commission juge qu'en temps de crise, comme durant la pandémie de COVID-19, il ne serait pas responsable de la part d'un mandataire public fédéral, sur le plan déontologique, de ne rien entreprendre pour trouver, dans la limite de ses compétences et responsabilités, la meilleure manière de mieux servir les citoyens et l'intérêt commun.

3.2 Avis général d'initiative n° 2020/3 du 5 octobre 2020 relatif au paiement des personnes qui exercent une fonction publique

La loi du 17 mai 2019 a instauré, à compter du 1^{er} janvier 2020, l'interdiction de confier des "mandats à caractère public" à des sociétés ou à des associations. Bien que le champ d'application de la loi du 17 mai 2019 soit large, celle-ci ne s'applique pas à tous les mandataires publics pour lesquels la Commission fédérale de déontologie est compétente. La Commission estime toutefois que l'interdiction se fonde sur une règle éthique évidente qui concerne l'ensemble des personnes qui exercent une fonction publique. Les personnes qui ont été élues et celles qui ont été désignées par l'État ou par une autre autorité pour exercer une mission publique doivent agir en nom propre et non sous le couvert d'une personne morale (ou d'une autre personne physique). En plus, ce ne sont pas seulement les personnes qui perçoivent les paiements qui doivent se conformer à cet avis, mais également celles à qui s'applique le Code de déontologie pour les mandataires publics fédéraux et qui procèdent à des paiements et/ou en donnent l'ordre.

3.3 Avis général d'initiative n° 2021/1 du 28 juin 2021 relatif aux collaborateurs parlementaires

Lors d'un échange de vue avec le Groupe d'États contre la Corruption (GRECO) au sein du Conseil de l'Europe, un des experts du GRECO a attiré l'attention de la Commission fédérale de déontologie au statut et à la position spéciale des collaborateurs parlementaires en Belgique.

Étant donné que les membres de la Chambre entrent dans le champ d'application de la loi du 6 janvier 2014, la Commission a examiné ce sujet. Elle a ensuite décidé de prendre l'initiative de formuler un avis général sur les collaborateurs parlementaires.

La Commission juge que les collaborateurs parlementaires doivent respecter les mêmes règles déontologiques qui s'appliquent aux parlementaires, pour autant évidemment que le contenu de ces règles leur soit applicable. Ces normes déontologiques ne peuvent pas être écartées par un ordre explicite ou implicite du député ou du groupe.

La Commission considère également que les collaborateurs parlementaires assistent les parlementaires, mais qu'ils ne peuvent pas les remplacer pendant des réunions parlementaires ou pour des missions inhérentes à l'activité parlementaire.

Étant donné que conformément à l'article 1^{er}, alinéa 2, de leur Code de déontologie, les députés peuvent être déontologiquement responsables des actes de leurs collaborateurs, il doit y avoir un certain lien effectif entre eux. Un éloignement matériel complet, une affectation principale à des tâches distinctes du travail parlementaire (p.e. l'organisation du parti) ou des recrutements uniquement pour soutenir des campagnes électorales, ne sont pas autorisés selon la Commission.

Par analogie avec ce qui s'applique aux collaborateurs personnels, il ne doit pas y avoir de relation familiale ou de cohabitation entre un collaborateur d'un groupe politique et la personne qui exerce une direction, une autorité et une supervision sur celui-ci.

3.4 Avis général n° 2021/2 du 28 juin 2021 sur la base d'une demande signée par au moins cinquante membres de la Chambre

Le 3 juin 2021, plus de cinquante membres de la Chambre ont interrogé la Commission à propos de 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 et sur 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.

La Commission fédérale de déontologie estime ne pas être compétente pour rendre un avis sur l'interprétation du Règlement de la Chambre. C'est la Présidence de la chambre qui doit veiller au respect du Règlement. Conformément au droit parlementaire, les problèmes d'interprétation doivent être soumis à l'assemblée plénière de la Chambre.

S'agissant de la conduite des travaux, la Commission déduit de l'article 5 du Règlement la règle déontologique 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.

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. Il ne peut être l'émanation de la majorité politique qui a accordé la confiance au gouvernement fédéral.

La Commission fait également observer à la Chambre qu'elle 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.

4. Contacts avec d'autres institutions

4.1 Réseau francophone d'éthique et de déontologie parlementaires (www.rfedp.org)

Après avoir assisté à la réunion fondatrice du réseau, le 11 octobre 2019 au Parlement wallon à Namur, la Commission a décidé, lors de sa réunion du 28 octobre 2019, de ne pas être membre fondateur mais seulement membre ordinaire du réseau.

Au cours de son assemblée générale du 16 novembre 2020, le RFEDP a décidé que les membres ordinaires devaient payer une cotisation de 400 euros par an.

La Commission juge que le paiement de cette cotisation ne se justifie pas au stade actuel de développement du réseau et elle a fait modifier son statut en celui de « membre observateur » qui, le cas échéant, paiera une contribution par participation à une activité.

4.2 Rapport 2021 sur l'État de droit (Rule of law report- Commission européenne)

Quelques membres de la Commission et du secrétariat ont participé à une réunion en téléconférence avec des représentants de la Commission européenne.

Les participants ont trouvé la rencontre très positive.

Il y a surtout été question des conflits d'intérêts et du lobbying.

La Commission est mentionnée comme interlocuteur dans le rapport 2021 sur l'état de droit (https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2021_rolr_country_chapter_belgium_fr.pdf).

4.3 Echange de vues avec les présidents des groupes politiques de la Chambre sur les questions de déontologie

L'article 18 du Code de déontologie des membres de la Chambre des représentants dispose qu' « Il est souhaitable qu'à intervalles réguliers, les groupes politiques rédigent une synthèse des problèmes liés au respect du présent code qui sont le plus fréquemment observés en leur sein, pour que la Commission fédérale de déontologie puisse rendre des avis exempts de préjugés et mieux cibler sa mission de contrôle. ».

Afin de donner effet à cette disposition, la Commission a invité les présidents de groupe, via la présidente de la Chambre, à un échange de vues, lequel a eu lieu les 24 février et 16 juin 2021.

Par ailleurs, la situation des collaborateurs parlementaires au regard de la déontologie a également été abordée au cours de ces réunions (cf. l'avis d'initiative n° 2021/1 du 28 juin 2021 relatif aux collaborateurs parlementaires).

5. Audit numérique 2021 de l'accessibilité des sites internet des organismes du secteur public par BOSA

Le site web de la Commission a été sélectionné pour cet audit et la Commission a décidé d'y collaborer pleinement.

6. Audit de suivi de la Cour des comptes visant les institutions bénéficiant d'une dotation – Mise en œuvre des recommandations par la commission de la Comptabilité

La Commission est considérée par la Chambre comme un organe collatéral mais, contrairement aux autres organes collatéraux, elle n'a pas été invitée par le directeur général de la Questure de la Chambre à rechercher des synergies avec d'autres institutions collatérales.

7. Comptes 2019 et dotation 2021

Les comptes 2019 de la Commission ont été contrôlés et approuvés par la commission de la Comptabilité de la Chambre.

La Commission a reçu pour 2021 une dotation inférieure de 4 000 euros à la dotation pour 2020, soit 145 000 euros.

8. Conclusion

Bien que la Commission ne se soit réunie que par voie électronique en raison de la pandémie de COVID-19 au cours de l'année de fonctionnement 2020-2021 (9 réunions ordinaires, hors les rencontres visées sous le 4.3), ce qui n'a pas favorisé l'interaction entre ses membres, elle a pu atteindre son objectif d'émettre systématiquement des avis généraux d'initiative afin de sensibiliser les mandataires publics au respect des règles déontologiques et éthiques.

La Commission constate avec satisfaction que la Chambre des représentants lui a adressé deux demandes d'avis.

En revanche, aucune demande d'avis individuelle ne lui a été adressée cette année par des parlementaires, des membres du gouvernement ou d'autres mandataires publics fédéraux.

En ce qui concerne les parlementaires fédéraux, la Commission réitère son appel visant à instaurer, pour l'organe compétent de l'assemblée, l'obligation de demander un avis non contraignant à la Commission en cas de questions disciplinaires ou déontologiques. Cela permettrait en effet de garantir la transmission de ces questions à la Commission.

Enfin, la Commission souhaite remercier la Chambre pour sa coopération fructueuse et espère que la prochaine Commission renforcera encore ces liens.