

RAPPORT ANNUEL 2021-2022

1. Introduction

1.1. La Commission fédérale de déontologie (ci-après “la Commission”) a été instituée 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° à 10°, de la loi du 6 janvier 2014.

Deux tiers des membres au maximum sont du même sexe. Depuis que ses membres ont été nommés par la Chambre des représentants lors de la séance plénière du 10 février 2022 (deuxième mandat), la Commission se compose de 6 femmes et 6 hommes.

1.2. La Commission a pour mission de rendre des avis, à la demande d’un mandataire public, sur une question déontologique, ou de formuler des avis ou 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. Lors de sa réunion du 1^{er} octobre 2018, la Commission a décidé de faire coïncider la périodicité de ses rapports annuels avec les périodes de présidence de la Commission, laquelle change chaque année au 1^{er} septembre. Le présent rapport annuel couvre donc la période du 1^{er} septembre 2021 au 31 août 2022 inclus.

2. Composition

Le mandat des membres de la Commission a expiré le 25 mai 2021. La Commission a cependant continué à se réunir et a poursuivi ses travaux dans la même composition jusqu'à la nomination des nouveaux membres. Ceci s'est fait en application du principe de continuité du service public.

Lors de sa séance plénière du 10 février 2022, la Chambre des représentants a procédé à la désignation des membres du deuxième mandat. Depuis la publication des nominations au *Moniteur belge*¹, la Commission se compose comme suit :

- membres francophones : Mme Alice BAUDINE, Mme Jacqueline HERZET, M. Etienne KNOOPS, Mme Marie José LALOY, Mme Françoise TULKENS et M. Melchior WATHELET;
- membres néerlandophones : M. Eddy BOUTMANS, Mme Monica DE CONINCK, M. Johan DE ROO, M. Matthias STORME, Mme Edith VAN DEN BROECK et M. Luc WILLEMS.

La Commission a été installée pour son deuxième mandat le 14 mars 2022.

3. Avis

3.1 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 au moins cinquante membres de la Chambre

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

Compte tenu de la présence limitée des membres lors de la séance plénière de la Chambre du 3 juin 2021 en raison des mesures de lutte contre le coronavirus, la demande d'avis a été adoptée en évaluant, par assis et levé, le soutien à la demande auprès des présidents de groupe, qui représentaient les membres de leurs groupes respectifs. L'ensemble des membres ainsi représentés dépassait le seuil des cinquante.

¹ Sur la base de l'article 7, alinéa 1^{er}, de la loi du 6 janvier 2014 portant création d'une Commission fédérale de déontologie, la désignation des membres prend cours le jour de la publication de la nomination au *Moniteur belge*. La nomination des membres du deuxième mandat a été publiée au *Moniteur belge* du 28 février 2022.

La Commission a estimé que les conditions de l'article 4, §2, alinéa 1^{er}, de la loi du 6 janvier 2014 étaient remplies, à savoir que la demande était soutenue par au moins cinquante membres de la Chambre des représentants.

La Chambre a demandé si la Commission partageait l'analyse du GRECO indiquant 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, et que cette disposition du Code de déontologie est dès lors superflue à la lumière des dispositions pénales en matière de corruption.

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.

La Commission recommande toutefois 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.

La Commission estime en outre que les cadeaux occasionnels ayant une valeur symbolique (cf. article 6 du Code de déontologie des membres de la Chambre) peuvent être acceptés par les parlementaires et/ou les mandataires publics fédéraux, mais qu'il convient de définir et d'indiquer clairement ce que l'on entend par "valeur symbolique" et "occasionnelle" d'un "cadeau". 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.

Compte tenu des difficultés de contrôle et de la lourdeur des charges administratives, la Commission s'interroge sur l'opportunité d'un registre des cadeaux.

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

Enfin, la Commission recommande que la Chambre prenne les dispositions utiles pour rédiger un vademécum avec des questions et des cas concrets. Ce vademécum 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.

3.1.2 Avis interprétatif n° 2021/5 du 30 novembre 2021 relatif à la prévention de la corruption des parlementaires (cadeaux)

Le Groupe de travail partis politiques de la Chambre des représentants a posé à la Commission fédérale de déontologie la question suivante à propos de l’interprétation de son avis n° 2021/3.

“Le régime des dons dans la loi du 4 juillet 1989 connaît les caractéristiques suivantes:

- 1) le régime ne s’applique pas seulement durant les quatre mois qui précèdent l’élection (période d’interdiction ou période réglementée), mais durant l’année entière et chaque année;*
- 2) le régime ne vise pas seulement les dons qui sont utilisés à des fins électorales, mais aussi ceux destinés à financer d’autres dépenses. Votre avis peut-il être interprété en ce sens que les termes ‘les dons reçus conformément à la loi du 4 juillet 1989 aux fins de dépenses électorales’ [cf. point 3.1.1] prennent en compte ces deux caractéristiques ?”.*

La Commission rappelle qu’il ne lui appartient pas d’interpréter une loi ni de faire des propositions pour la modifier. L’avis n° 2021/3 ne concerne donc pas les dépenses électorales ou autres visées par la loi du 4 juillet 1989.

La phrase *“la seule exception admise étant les dons reçus conformément à la loi du 4 juillet 1989 aux fins de dépenses électorales”* vise donc à exclure du champ d’application de l’avis n° 2021/3 de la Commission les dons effectués dans le cadre de la loi du 4 juillet 1989.

3.2 Avis d'initiative n° 2021/4 du 25 octobre 2021 relatif au devoir déontologique des mandataires publics fédéraux de se faire vacciner contre le COVID

Vu les articles 3.3 et 3.4 du Code de déontologie des mandataires publics et vu leur fonction d'exemple, la Commission juge qu'il est du devoir déontologique de tout mandataire public soumis au Code de déontologie des mandataires publics fédéraux de se faire vacciner. La non-vaccination pour des raisons autres que des raisons médicales objectivement constatables pourrait dès lors constituer une faute déontologique.

Ce devoir déontologique s'applique en particulier aux personnes occupant une fonction dirigeante. Ils devront en outre rappeler ce devoir aux mandataires publics sous leur autorité.

Les mandataires publics ont également un devoir renforcé de se faire vacciner lorsqu'ils sont en contact direct avec le public, car ils représentent un risque accru pour les citoyens qui dépendent d'eux.

4. Évaluation académique de la compétence d'avis de la Commission

À l'issue de son premier mandat, la Commission a décidé de soumettre sa compétence d'avis à une évaluation académique. Cette évaluation doit être utile à la Commission dans le cadre de ses travaux au cours de la période 2022-2027 et l'aider à développer une vision à (moyen et à) long terme. L'évaluation est basée sur une approche à la fois sociale, éthique et juridique dans le cadre de laquelle sont examinés tant les dispositions légales et les codes de déontologie existants que les avis rendus au cours de la période 2016-2021.

Les professeurs Bernard Hubeau (Professeur émérite à "*l'Universiteit Antwerpen*" et à la "*Vrije Universiteit Brussel*") et Edouard Delruelle (Professeur ordinaire à l'Université de Liège) ont présenté leurs conclusions lors d'une réunion avec les membres de la Commission, conclusions sur la base desquelles la Commission rédigera un plan d'actions.



5. Rencontre avec Mme Petra De Sutter, vice-première ministre et ministre de la Fonction publique, des Entreprises publiques, des Télécommunications et de la Poste le 7 juin 2022

Le 7 juin 2022, les présidents et un membre de la Commission se sont entretenus avec la ministre De Sutter à propos de la déontologie dans le secteur public.

Sur proposition de la ministre, les liens avec le Bureau d'éthique et de déontologie administratives de l'autorité fédérale seront resserrés de telle sorte qu'il soit clair, aux yeux des mandataires publics, à quelle instance ou service ils doivent adresser leurs demandes d'avis.

6. Séminaire “Intégrité de la fonction publique fédérale” du 21 juin 2022

Deux membres de la Commission ont été invités par Mme De Sutter, ministre de la Fonction publique, à assister au séminaire précité. Des orateurs belges du secteur public (autorité fédérale, police fédérale, autorité flamande, Médiateur fédéral, ...) et des représentants d'institutions étrangères (GRECO, Huis voor de klokkenluiders (Maison des lanceurs d'alerte) – Pays-Bas, OCDE) ont pris la parole et échangé leurs points de vue.

7. Contacts avec d'autres institutions

7.1. Réseau francophone d'éthique et de déontologie parlementaires des assemblées parlementaires de la Francophonie (www.rfedp.org)

Quelques membres de la Commission ont suivi, à distance, l'assemblée générale annuelle du réseau les 8 et 9 novembre 2021.

7.2. Rapport sur l'État de droit 2022 (Commission européenne)

La Commission a pris part à la consultation des parties prenantes en préparation du rapport sur l'État de



droit de 2022, après quoi une délégation de la Commission a échangé, par téléconférence, avec des fonctionnaires de la Commission européenne.

La Commission a été citée à maintes reprises dans le rapport 2022 sur l'État de droit (https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2021_rolr_country_chapter_belgium_fr.pdf).

7.3. European Network for Public Ethics – Réseau européen d'éthique publique

Les Présidents ont participé au colloque *'Ethique et transparence: quels outils au service de la confiance des citoyens ?'* organisé à Paris, le 9 juin 2022, par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. La Présidente a été membre d'un des panels d'experts et est intervenue sur le thème *'Comment prévenir les conflits d'intérêts dans la sphère publique ?'*

Le 10 juin 2022, les présidents ont participé à une réunion préparatoire à Paris en vue de la création d'un réseau européen d'éthique publique". Ce réseau a été préparé par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique en France dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne.

Le 20 juin 2022, la Commission a décidé de signer la déclaration d'intention en vue de créer le réseau.

8. **Comptes 2020 et dotation 2022**

Les comptes 2020 de la Commission ont été contrôlés et approuvés par la commission de la Comptabilité de la Chambre.

Pour 2022, la Commission a reçu une dotation inférieure de 2 000 EUR à celle de 2021, soit 143 000 EUR.

9. **Conclusion**

La Chambre des représentants a adressé, durant la période de référence, deux demandes d'avis à la Commission. En outre, le gouvernement a également déclaré qu'il allait adresser pour la première fois

une demande à la Commission². Cela n'avait pas encore été fait au moment de la rédaction du présent rapport.

En revanche, la Commission constate qu'à nouveau, aucune demande d'avis individuelle ne lui a été adressée au cours de la période de référence par des parlementaires, des membres du gouvernement ou d'autres mandataires publics fédéraux.

La Commission entend mieux se faire connaître auprès des mandataires publics fédéraux autres que les parlementaires et les ministres. Elle est probablement encore trop perçue comme un organe qui viserait à donner des leçons de déontologie. Cette perception est inexacte. La Commission envisage en effet son rôle comme un organe d'aide à la réflexion des mandataires publics confrontés à des questions éthiques. 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 de développer une jurisprudence et d'établir, à terme, un *vadémécum* rassemblant les bonnes pratiques.

La Commission a par ailleurs continué à développer un réseau d'échange avec des institutions et des services, tant en Belgique que dans des pays partenaires, afin d'acquérir une meilleure connaissance et davantage d'expériences en matière de déontologie et d'intégrité. Ces institutions et services sont en effet confrontés à des questions comparables. La coopération permet d'améliorer les perspectives et les approches.

La Commission a enfin constaté que le remplacement d'un de ses membres en cours de mandat ou le remplacement de la totalité de ses membres en fin de mandat est une procédure complexe et souvent longue. Cela peut mettre en péril le bon fonctionnement de la Commission. Afin de réduire ces risques, la Commission estime qu'une réflexion doit être menée sur les conditions de nomination et les incompatibilités qui sont applicables à ses membres. Cette démarche doit se faire en concertation avec la Chambre des représentants puisqu'elle nécessite une adaptation de la loi du 6 janvier 2014.

² Rapport de conformité RC5(2021)11 du 3 décembre 2021, du GRECO dans le 5^e Cycle d'évaluation à propos de la prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs, n° 22.