



**Avis d’initiative relatif aux conflits d’intérêts résultant du cumul de mandats et fonctions publics**

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 conflits d’intérêts résultant du cumul de mandats et fonctions publics.

**1. Rétroactes**

La Commission fédérale de déontologie a eu l’occasion d’aborder ce sujet dans deux avis qu’elle a rendus, l’un général en mai 2017 à la demande de la Chambre des représentants au sujet du statut de son président (avis n° 2017/1 du 3 mai 2017), l’autre individuel en novembre 2018 à la demande d’un membre de la Chambre des représentants.

Ces deux avis restent d’actualité.

Le premier dossier avait été ouvert à la suite d’une information révélée par la presse selon laquelle le président de la Chambre de l’époque exerçait également une fonction de conseil rémunérée pour une société de télécommunications, ce qui détermina la Chambre à adresser à la Commission une demande d’avis de principe.

Sans faire de distinction entre le président et les membres de la Chambre des représentants qui s’exposent à un conflit d’intérêts occasionnel en raison de l’exercice d’une fonction accessoire, la Commission a estimé que ces mandataires devaient, conformément à l’article 5.2 du Code de déontologie des membres de la Chambre des représentants, en faire état avant toute intervention à propos d’une question qui touche à ce conflit d’intérêts potentiel.

Plus spécifiquement, la Commission fit trois recommandations à l’ensemble des députés :

- a. Étendre l’obligation de transparence à l’ensemble des activités accessoires et des « intérêts qui peuvent raisonnablement être jugés pertinents » ainsi qu’à tous les avantages financiers et autres qui y sont liés ;
- b. Instaurer un régime d’autorisation préalable des fonctions accessoires, celles-ci ne pouvant être acceptées que dans des situations exceptionnelles strictement définies par la loi ;
- c. Assurer la publicité et la possibilité de consultation de ces données dans le respect des intérêts relevant de la vie privée de tiers.

Il semble qu’aucune de ces recommandations n’ait été mise en œuvre au jour de l’adoption du présent avis.

Dans le deuxième dossier, la Commission de déontologie avait été saisie par un membre de la Chambre des représentants qui exerçait un mandat d'administrateur au sein d'un hôpital et avait participé aux discussions de la Commission de la Santé publique d'un projet de loi qui visait à créer des réseaux entre les hôpitaux et modifiait dès lors le statut des hôpitaux. Elle interrogeait la Commission de déontologie sur le fait de s'être abstenue de mentionner sa qualité d'administratrice d'un hôpital avant d'intervenir dans les débats au sein de la Commission de la Santé publique.

Dans son avis, la Commission a estimé que l'administrateur d'une institution, qu'elle soit commerciale ou non, que le mandat soit rémunéré ou non, a le devoir de défendre les intérêts de cette institution. Il est donc logique de supposer que ses opinions sur le nouveau statut des hôpitaux soient influencées par cet intérêt. Son intérêt particulier « pourrait » dès lors influencer les opinions exprimées par son vote. La Commission a par conséquent recommandé de faire – même rétrospectivement – état de la qualité d'administrateur d'un hôpital.

Par ailleurs, la Commission s'était engagée dans ce dernier avis à préparer un avis général d'initiative pour préciser la portée de l'article 5 du Code de déontologie des membres de la Chambre des représentants.

Cet engagement se concrétisa par la décision de la Commission d'émettre un avis d'initiative en matière de conflits d'intérêts résultant du cumul de mandats et fonctions publics. Elle était plus spécifiquement motivée par une affaire qui suscita de nombreuses réactions au point de provoquer en 2021 l'intervention de la Commission européenne.

Cette affaire se cristallisait sur l'exercice simultané de fonctions publiques entre autres auprès l'Autorité de protection des données et celles de patron de la Banque carrefour de la Sécurité sociale et de la plateforme E.Health, l'ensemble de ces fonctions faisant de leur titulaire à la fois un contrôleur et un contrôlé.

Le présent texte constitue l'avis d'initiative en cause.

## **2. Considérations générales**

### **a. Cumul de mandats et fonctions publics**

Même si les deux premiers avis sur les conflits d'intérêts pouvaient s'appliquer à l'exercice simultané tant de fonctions publiques que de mandats et fonctions publics et privés, la Commission a décidé de se limiter dans le présent avis au cumul de mandats et fonctions publics.

Deux précisions s'imposent :

- Les « mandats et fonctions publics » doivent s'entendre au sens le plus large de ceux et celles qui donnent un pouvoir de décision ou d'influence, au sein même de l'appareil d'Etat ou d'organismes et entreprises où l'action des pouvoirs publics est déterminante ;
- Le présent avis vise l'exercice simultané de mandats et/ou fonctions publics, une situation qui ne peut être confondue avec la question du "pantouflage" c'est-à-dire le cas de titulaires d'un mandat ou d'une fonction public qui, passant au secteur privé, continuent de travailler sur les dossiers de l'organisme qu'ils ont quitté.

## b. Prévention

Les recommandations formulées par la Commission concernent uniquement la prévention des conflits d'intérêts, c'est-à-dire les mesures permettant d'empêcher leur survenance.

Elles viennent compléter diverses réglementations qui interdisent ou limitent l'exercice simultané de certaines fonctions publiques et/ou mandats. On peut renvoyer par exemple à :

- l'article 26 de la loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la Banque nationale de Belgique qui instaure une interdiction de principe, pour le gouverneur, le vice-gouverneur et les autres membres du Comité de direction de la Banque nationale de Belgique d'exercer une fonction dans un organisme public ayant une activité industrielle, commerciale ou financière.
- l'article 6 du code d'éthique et de déontologie de la Société fédérale de Participation et d'Investissement (SFPI) qui prévoit que les administrateurs, les directeurs et tous les autres collaborateurs de la SFPI doivent signaler au comité exécutif et/ou au président du conseil d'administration toute situation susceptible de donner lieu à un conflit d'intérêts ou d'en susciter l'apparence;
- aux articles 2.1 et 4.1 du code de conduite de BPost qui prévoient, en cas de conflit d'intérêts, qu'un administrateur de BPost porte le conflit d'intérêts le plus rapidement possible à la connaissance de son supérieur hiérarchique et se retire du dossier ou de la prise de décision concernée.

Les recommandations complètent également des règles qui visent à informer de l'existence d'un cumul. On peut renvoyer sur ce point à la liste des mandats, fonctions et professions que les mandataires publics (parlementaires, membres d'un gouvernement et leurs chefs de cabinet, gouverneurs de province, bourgmestres et échevins, administrateurs d'intercommunales, etc.) et les fonctionnaires dirigeants des administrations et organismes publics sont tenus de communiquer annuellement à la Cour des comptes.

## c. Définition du conflit d'intérêts

Peut être définie comme conflit d'intérêts la situation dans laquelle le titulaire d'une fonction ou d'un mandat public, caractérisé par la recherche de l'intérêt général, pourrait voir compromises son impartialité et son indépendance dans l'exercice de cette fonction par des intérêts divergents, passés ou futurs, personnels ou non, liés à l'exercice d'une autre fonction ou mandat public qui, sur le plan géographique, matériel ou temporel, interfèrent, influencent ou pourraient influencer, fût-ce en apparence, l'exercice indépendant et impartial de l'autre fonction ou mandat.

Les conflits d'intérêts peuvent être structurels, lorsqu'ils découlent presque automatiquement de l'exercice simultané des fonctions et/ou mandats publics en cause, indépendamment du comportement du mandataire public et des rémunérations en cause.

Ils peuvent être conjoncturels, lorsqu'ils sont liés occasionnellement à l'actualité, à des circonstances exceptionnelles ou particulières, à la situation personnelle ou aux comportements du titulaire des fonctions ou mandats publics.

### 3. Recommandations

- a. L'échange d'expériences diverses pouvant être très utile à l'exercice de fonctions et de mandats publics, il n'est nullement question de recommander une interdiction générale d'exercice simultané de fonctions et mandats publics.
- b. Après avoir relevé les réglementations belges qui interdisent ou limitent l'exercice simultané de certaines fonctions et mandats publics ou qui visent à informer de l'existence de situations de cumuls, le premier outil de prévention en vue d'assurer transparence et contrôle, serait de disposer, sur la base des déclarations des personnes concernées ou des signalements d'autres personnes ("lanceurs d'alerte"), d'un cadastre spécifique du cumul des fonctions et mandats publics.
- c. Les déclarations des personnes concernées sont obligatoires.
- d. Disposant de ce cadastre, qui suppose donc une obligation de déclaration, un organe ou une commission indépendant serait chargé, sur la base des déclarations, de déceler la possibilité de conflits d'intérêts *structurels* dans l'exercice simultané de certains mandats et fonctions publics et, après débat contradictoire, de suggérer une démission ou l'adoption de réglementations spécifiques à l'image de celles citées au point 2, b).
- e. Les conflits d'intérêts *occasionnels* devraient faire l'objet d'une déclaration auprès de l'organe ou de la commission indépendant et d'une proposition concrète de les éviter, qu'il s'agisse d'une abstention de participer à certaines décisions, de demandes d'un rapport indépendant ou d'autres mesures suggérées par l'organe compétent, y compris sur la durée et la rémunération des fonctions et mandats publics en cause.