

9 février 2023

Demande d'avis individuel concernant trois invitations reçues pour se rendre au Qatar et leur compatibilité avec les règles de nature déontologique, d'éthique et/ou de conflits d'intérêts.

A. OBJET DE LA DEMANDE

1. Conformément à l'article 4, § 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 (ci-après « la loi »), la Commission fédérale de déontologie a été saisie le 13 décembre 2022 d'une demande de M. XXX, XXX, de formuler un avis individuel concernant les invitations que ce dernier a reçues pour se rendre au Qatar et leur compatibilité avec les règles de nature déontologique. M. XXX a posé les questions suivantes :

« 1. Les trois voyages au Qatar (dont il est question dans les trois invitations que j'ai reçues) sont-ils compatibles avec le Code de déontologie de la Chambre des représentants ?

2. Un tel voyage (entravé par le contrôle étatique du Qatar) pourrait-il déboucher sur une dissimulation des violations des droits humains sur place, rendant le parlementaire participant au voyage potentiellement complice de la propagande du régime qatari ?

3. Quels paramètres et cadre, peuvent, selon votre Commission, permettre en général une visite parlementaire aux frais d'un État tiers comme le Qatar ? Quelles garanties les parlementaires doivent-ils recevoir de la part du Qatar (ou d'un autre pays) avant d'accepter ce type de voyages ?

4. Quid s'il ressort qu'une telle mission a été acceptée par un(e) membre de la Chambre des représentants ?

5. Quid s'il ressort que des participants à de telles missions ont influencé les débats politiques au sein de la Chambre des représentants au sujet des violations des droits humains sur les chantiers de la Coupe du monde au Qatar ? »

B. PROCÉDURE

2. Le président de la Commission fédérale de déontologie a déclaré le 15 décembre 2022 la demande d'avis en partie recevable. La demande est en partie irrecevable parce que certaines questions ne portent pas sur des "situations particulières de déontologie, d'éthique ou de conflits d'intérêts concernant [M. XXX, lui-même]". (voir article 4, § 1^{er}, de la loi). La Commission a néanmoins analysé certains points dans un cadre plus global, applicable quelles que soient les institutions ou pays qui invitent, étant donné que les mêmes limites sont susceptibles de s'appliquer dans toutes ces situations.
3. En application de l'article 20, § 1^{er}, de la loi, la Commission doit rendre son avis dans les soixante jours de la saisine.

4. À titre de remarque préliminaire, il convient de souligner qu'un avis individuel rendu par la Commission fédérale de déontologie ne porte que sur la demande telle qu'elle est formulée et s'appuie sur les éléments d'information communiqués dans cette demande et, le cas échéant, les réponses aux questions complémentaires posées par le secrétariat de la Commission. La Commission n'est pas compétente pour mener d'initiative des vérifications au sujet des faits soumis à son appréciation.

C. CONTEXTE

5. Les trois invitations ont été adressées par courriel à M. XXX entre fin 2021 et octobre 2022 et ont été lancées par l'intermédiaire de l'organisation « *National Human Rights Committee* » au Qatar et de l'ambassadeur du Qatar en Belgique.
6. Les questions visent la situation d'un parlementaire individuel confronté à une invitation émanant d'institutions, d'entreprises, d'organisations ou de pays étrangers en raison de son mandat parlementaire. Cette situation doit être distinguée de celle dans laquelle un parlementaire participerait à un voyage à l'étranger sur invitation d'une institution, d'une entreprise, d'une organisation ou d'un pays étranger dans le cadre d'une mission décidée ou approuvée par un organe de la Chambre des représentants. Ce type de missions est réglé dans un Règlement interne de la Chambre (Règlement relatif aux missions à l'étranger). Le présent avis ne vise pas davantage les voyages à l'étranger entrepris par les membres la Chambre dans la sphère privée.

D. CONSIDÉRATION GÉNÉRALE

7. Le travail parlementaire vise l'intérêt général et, dès lors, doit inspirer la confiance des citoyens en la démocratie. Le comportement des membres des assemblées parlementaires est donc susceptible d'être étudié d'un œil critique par l'ensemble de la population étant donné qu'ils la représentent. Il s'agit même, dans certains cas, non pas du comportement du représentant de la Nation, mais de la façon dont son comportement est perçu.

E. CADRE DÉONTOLOGIQUE

8. La Commission fédérale de déontologie doit s'appuyer sur le Code de déontologie des membres de la Chambre des représentants pour apprécier les règles de nature déontologique qui leur sont applicables.
9. Une série de principes généraux, notamment « le désintéressement, l'intégrité, la transparence, la diligence, l'honnêteté, la dignité, la responsabilité et le souci de la réputation du Parlement » sont énumérés à l'article 2, alinéa 2, du Code de déontologie des membres de la Chambre des représentants.

Certains de ces principes sont en outre particulièrement développés, à savoir l'information et l'orientation, l'intervention et la publicité du service, ces derniers s'inscrivant dans le cadre de la relation entre les membres et des tiers.

10. L'article 5 du Code précité concerne les dispositions relatives aux conflits d'intérêts. Il se lit comme suit :

« 1. Les membres de la Chambre préviennent toute forme de conflit d'intérêts. Un conflit d'intérêts existe lorsqu'un membre de la Chambre a un intérêt personnel qui pourrait influencer indûment l'exercice de ses fonctions en tant que membre de la Chambre. Il n'y a pas de conflit d'intérêts lorsque le député tire un avantage du seul fait d'appartenir à la population dans son ensemble ou à une large catégorie de personnes, en ce compris les catégories professionnelles.

2. Tout membre qui constate qu'il s'expose à un conflit d'intérêts visé au § 1^{er} en fait état oralement avant toute intervention écrite ou orale et avant de voter en commission ou en séance plénière à propos d'une question qui touche à cet intérêt. ».

Cette disposition pourrait trouver à s'appliquer si un conflit d'intérêts devait survenir à la suite d'un voyage d'un parlementaire, a fortiori si ce voyage a été payé par la partie invitante.

11. L'article 6 du même Code contient une disposition concernant les avantages financiers et matériels, à savoir que 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. Cette disposition pourrait trouver application au voyage lui-même et aux cadeaux qui seraient proposés à l'intéressé dans le cadre du voyage.

12. Par ailleurs, l'article 5.3, alinéa 2, du Code de déontologie des mandataires publics précise que *“lorsque la Commission rend un avis ou formule une recommandation aux membres du Sénat ou de la Chambre des Représentants, elle le fait sur la base des codes de déontologie de chaque assemblée respectivement, du Code de déontologie des mandataires publics et sur la base du droit pertinent”*.

13. L'article 4.6 du Code de déontologie des mandataires publics prévoit ce qui suit : *« Les mandataires publics ne peuvent, directement ou indirectement, solliciter ni accepter aucun avantage financier ou matériel, de quelque nature que ce soit et sous quelque forme que ce soit, en ce compris tout présent d'une valeur autre que symbolique. »*.

14. L'article 4.11. du même Code, qui règle l'indépendance des mandataires publics, dispose que ces derniers *“communiquent, tout au long de leur mandat, aux autorités compétentes les faits et obligations susceptibles d'interférer avec l'exercice de leur mandat ou d'influer sur l'exercice de leur mandat, et rendent publique toute interférence non autorisée”*.

15. Les dispositions du Code de déontologie des mandataires publics visées aux points 13 et 14 pourraient trouver à s'appliquer lors de la préparation et de l'exécution d'un voyage payé par la partie invitante ou à la suite dudit voyage.

F. RÉPONSES AUX QUESTIONS DE M. XXX

16. Il se déduit des considérations qui précèdent qu'aucune disposition des Codes de déontologie ne règle expressément les questions soumises à la Commission. Les principes généraux de la déontologie applicables aux membres de la Chambre des représentants et aux mandataires publics ainsi que les principes généraux de déontologie permettent cependant de fixer certaines balises.

Quand une invitation par une organisation ou un pays offre-t-elle les garanties d'une visite libre et indépendante ?

17. La question de voyages à l'étranger et la rencontre d'instances officielles, d'entreprises et d'organisations diverses n'est pas remise en cause. En effet, les parlementaires effectuent régulièrement des visites dans différents États, ce qui participe sans aucun doute de la diplomatie parlementaire et des bonnes relations de la Belgique. Cela relève également de leur devoir de s'informer afin d'exercer en connaissance de cause le contrôle du gouvernement. Il convient toutefois d'observer que la distinction entre les voyages officiels et les voyages privés des parlementaires est parfois très subtile. Le risque de conflits d'intérêts n'est pas négligeable, surtout lorsqu'il s'agit d'un voyage à titre individuel dont les frais sont supportés par la partie invitante. Les parlementaires doivent se prémunir contre des lobbies qui, sous des dehors de bonnes relations entre pays ou avec des institutions, visent à influencer des décisions.
18. Il est dès lors indispensable, avant d'accepter une invitation individuelle à un voyage payé par la partie invitante, d'obtenir des informations précises sur le programme et les buts du voyage afin d'identifier *a priori* les risques éventuels et d'assurer, *a posteriori*, au sein de l'assemblée, une transparence suffisante lors de délibérations pour lesquelles les "contacts privilégiés" noués lors du déplacement pourraient influencer l'issue ou le laisser penser. La procédure prévue à l'article 5.2. du Code de déontologie des membres de la Chambre en matière de conflits d'intérêts peut à cet égard être une source d'inspiration puisque ces situations présentent des similitudes.
19. La problématique des contacts avec les lobbyistes revêt également des ressemblances avec les invitations à l'étranger par des États ou des organisations représentatives d'une cause, quelle qu'elle soit.
20. La Commission propose dès lors de mettre en place un monitoring de ces voyages et invitations. Afin d'en garantir l'efficacité, il importe de préciser les modalités et les conditions d'exercice de ce mécanisme de surveillance.
21. La Commission estime que les voyages à l'étranger effectués dans le cadre du mandat parlementaire doivent être financés par la Chambre des représentants ou par le parlementaire lui-même et non par une puissance étrangère, une entreprise, une ONG (organisation non gouvernementale), une fondation ou tout autre organisme public ou privé.
22. Les voyages sponsorisés ou payés par la partie invitante ne peuvent être acceptés que moyennant le respect des règles suivantes :
 - un système de notification interne préalable à un organe de la Chambre des représentants permettrait d'assurer la transparence concernant ce type de voyages. Ce système pourrait s'inspirer des principes visés à l'article 4.11 du Code de déontologie des mandataires publics rappelés ci-dessus au point 14;
 - la tenue d'un registre public des voyages : la publication, *a posteriori*, du programme effectué et du déroulement du voyage ainsi que des objectifs atteints (participants, rencontres, etc.), dans un registre sur le site web de la Chambre, permettrait de garantir la transparence et la confiance du public en cas de questions sur les relations d'un parlementaire avec un pays ou un organisme.

La participation à un tel voyage peut-elle entraver le libre arbitre du participant et dès lors, éventuellement, le rendre complice d'une possible propagande ?

23. Comme dans le cas de contacts avec des associations de lobby, la question du libre arbitre du député peut se poser, comme celle de tout un chacun qui a été en contact avec des représentants d'un positionnement spécifique . À l'opposé, de tels contacts peuvent aussi être l'occasion de défendre des points de vue différents, ce qui ne peut qu'enrichir les débats.

Pour concilier ces deux points de vue, la Commission recommande :

- de rendre obligatoire la publicité des voyages via le site web de la Chambre et de contrôler cette obligation(voir ci-dessus);
- avant de participer à des débats au sein de l'assemblée sur des sujets en rapport avec des thèmes évoqués lors d'un voyage payé par la partie invitante, le membre concerné doit en informer ses collègues afin d'assurer la transparence nécessaire.

Quels paramètres devraient encadrer une telle visite ? Quelles garanties devraient recevoir les parlementaires de la part des organisateurs avant d'accepter un tel voyage ?

24. La Commission estime qu'il est difficile de définir des paramètres qui devraient encadrer de telles visites et les garanties que devraient recevoir les parlementaires étant donné que chaque situation est différente. Si le parlementaire estime qu'une mission risque de mettre en cause son libre arbitre, il doit bien évidemment la refuser.

25. Les principes généraux de la déontologie applicables aux membres de la Chambre des représentants et aux mandataires publics ainsi que la règle générale de prudence doivent être suivis.

Quelles sont les sanctions potentielles ?

26. Ni le Code de déontologie des membres de la Chambre ni le Code de déontologie des mandataires publics ne prévoient de sanctions en la matière.

Que valent les débats politiques au sein de la Chambre qui ont été influencés par des participants à de telles missions ?

27. La Commission estime que les propositions formulées ci-dessus devraient permettre d'éviter de tels cas de figure. Elle relève que l'article 5 du Code de déontologie des membres de la Chambre des représentants, qui règle les conflits d'intérêts, ne prévoit pas de conséquences quant à la validité des délibérations auxquelles aurait participé un membre qui était en situation de conflit d'intérêts, sans l'avoir signalé au préalable. Il revient à la Chambre d'examiner si le Code de déontologie ne devrait pas être revu et complété pour régler cette question.