



Avis général n° 2023/2 du 24 février 2023

(à la demande des Ministres des Réformes institutionnelles et du Nouveau démocratique)

relatif à l'avant-projet de loi modifiant la loi du 6 janvier 2014 portant création d'une Commission fédérale de déontologie et contenant le Code de déontologie des mandataires publics

1. L'exposé des motifs de l'avant-projet de loi se fonde sur l'**accord de gouvernement** de 2020 qui entend « renforcer la confiance des citoyens dans la politique en tant que force positive, en faisant du nouveau démocratique une priorité ». Les ministres estiment dès lors que « l'adoption d'un code de déontologie pour les membres du gouvernement et les membres des cabinets est cruciale dans la politique d'intégrité du gouvernement » et qu'il s'agit d'une « condition préalable essentielle pour maintenir et renforcer la confiance des citoyens dans le gouvernement » (Exposé général, p. 1).

2. L'exposé des motifs se réfère aussi au **Cinquième cycle d'évaluation de la Belgique par le GRECO** consacré à « la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (personnes exerçant des hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs ». A cet égard, il importe de rappeler les étapes suivantes du contrôle du GRECO.

a) Dans le *rapport d'évaluation* adopté le 6 décembre 2019 et rendu public le 23 janvier 2020, le GRECO recommande à la Belgique d'adopter un code de déontologie à l'intention des ministres et de s'assurer que les membres des organes stratégiques/cabinets bénéficient d'un cadre déontologique clair et harmonisé et que ce/ces code(s) soi(en)t assorti(s) d'un mécanisme de supervision et de sanction (recommandation iii).

b) Dans le *rapport de conformité* adopté le 3 décembre 2021 et rendu public le 21 janvier 2022, le GRECO rappelle sa recommandation iii). Quant à la mise en œuvre de cette recommandation, le GRECO formule les observations suivantes :

« 19. Concernant le premier élément de la recommandation, les autorités belges déclarent qu'à court terme, le Premier ministre demandera dans une circulaire au gouvernement de tenir compte du code de déontologie des mandataires publics, qui ne s'applique actuellement qu'aux directeurs de cellules stratégiques, et d'appliquer ces principes au sein des cabinets.

20. La Commission fédérale de déontologie dont la composition est en cours de renouvellement, sera invitée à donner un avis sur la question de savoir si le code des mandataires publics convient pour les ministres ou s'il y a lieu de prévoir un code de déontologie distinct et quels principes il devrait contenir. Il pourrait prendre la forme d'une circulaire.

21. Les ministres des réformes institutionnelles et du nouveau démocratique préparent également une initiative visant à étendre le champ d'application de la loi sur la Commission de déontologie, et donc du code de déontologie des mandataires publics, aux collaborateurs « de fond » des cellules stratégiques.

22. En ce qui concerne le second élément de la recommandation, le cadre actuel de la Commission fédérale de déontologie - une institution qui dépend de la Chambre des représentants - ne permet pas d'exercer une surveillance active ou de prendre des sanctions quant au respect des principes énoncés dans les codes de déontologie. La Commission fédérale de déontologie sera interrogée sur l'opportunité d'un tel mécanisme au niveau exécutif, et à quelles conditions.

23. Le GRECO prend note des intentions communiquées par les autorités belges, mais constate qu'aucune mesure tangible n'a encore été prise pour donner effet à la recommandation ».

24. Le GRECO conclut que la recommandation iii n'est pas mise en œuvre ».

3. La Commission fédérale de déontologie rappelle qu'elle a rendu le 11 janvier 2021 un avis d'initiative relatif aux collaborateurs parlementaires (avis 2021/1). Les deuxième et troisième alinéas de cet avis se lisent comme suit :

« Cet avis se fonde sur l'article 1^{er}, alinéa 2, du Code de déontologie des membres de la Chambre des représentants, énoncé comme suit : 'Pour l'application du présent code, sont assimilés à des actes accomplis par les membres de la Chambre, les actes accomplis en leur nom par leurs collaborateurs personnels, des collaborateurs de leur groupe politique ou des tiers agissant pour leur compte.'. Compte tenu de l'assimilation précitée, il est dans l'intérêt des membres de la Chambre que leurs collaborateurs respectent, lors de leurs interventions, les normes déontologiques énumérées dans ledit Code, normes qui, par nature, s'appliquent non seulement aux membres eux-mêmes mais aussi à leurs collaborateurs. ».

4. L'avant-projet de loi des ministres des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique propose de répondre aux observations du GRECO en étendant l'article 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 (ci-après dénommée « la Loi ») « pour englober tous les collaborateurs de cabinet » (exposé des motifs, p. 2) . L'article 2, § 1, 10°, actuel qui vise les chefs de cabinet (adjoints), les chefs des organes de gestion et les chefs des cellules stratégiques des services publics fédéraux serait remplacé par : « les membres des organes stratégiques des membres du gouvernement fédéral » (commentaire des articles, pp. 2-3).

5. La Commission est favorable à cette proposition qui répond à ses propres préoccupations. Elle estime cependant qu'elle devrait être élargie dans une double direction :

a) pour répondre à la philosophie de l'avant-projet (*supra* 1) et ainsi mettre en œuvre la recommandation du GRECO de 2019 (*supra* 2), l'article 2 nouveau devrait s'étendre aux **ministres et secrétaires d'État**;

b) la Loi devrait également s'étendre aux **collaborateurs parlementaires** pour les raisons développées par la Commission dans son Avis 2021/1 (*supra* 3).