

**Avis n° 2023/3 du 15 mai 2023****Avis d'initiative relatif à la mobilité entre le secteur public et le secteur privé, afin d'éviter des conflits d'intérêts – "pantouflage (ou mécanisme du tourniquet)"¹**

1. Conformément à l'article 4, § 2, de la loi du 6 janvier 2014 portant création d'une Commission fédérale de déontologie et (ci-après « la Commission ») contenant le Code de déontologie des mandataires publics, la Commission fédérale de déontologie (ci-après « la Commission ») (ci-après « la Commission ») prend l'initiative de formuler un avis à caractère général relatif aux conflits d'intérêts qui peuvent survenir lors du passage d'une fonction publique vers une fonction privée (ou vice versa).
2. A la fin de son premier mandat en 2022, la Commission a établi une feuille de route reprenant des suggestions de thèmes que la nouvelle Commission pouvait analyser dans le cadre d'avis d'initiative. La question du pantouflage en faisait partie. Le 16 janvier 2023, la nouvelle Commission a chargé deux de ses membres de préparer un avis sur les mécanismes du tourniquet. Le projet d'avis a été examiné en première lecture lors de la réunion du 13 mars et en deuxième lecture, le 17 avril 2023. La version finale de l'avis a été adoptée le 15 mai 2023.
3. Cet avis s'inscrit dans le prolongement d'avis précédents de la Commission en matière de conflits d'intérêts, avec la particularité qu'il ne vise pas l'exercice simultané de fonctions distinctes, mais l'exercice de fonctions qui se succèdent dans le temps.
4. L'avis concerne toutes les fonctions (supérieures) au sein du pouvoir exécutif fédéral au sens large (services publics fédéraux, institutions publiques, entreprises publiques, commissaires du gouvernement, ...), y compris les responsables politiques (ministres, secrétaires d'État) et leurs collaborateurs de fond, indépendamment de leur statut juridique.
5. La notion de "mandataire public" utilisée dans l'avis doit s'entendre au sens de l'article 2, § 1^{er}, de la loi du 6 janvier 2014 précitée, c'est-à-dire qu'elle vise toutes les personnes pour lesquelles la Commission est compétente, à l'exclusion des membres de la Chambre des représentants ou du Sénat visés au §1^{er}, 1°. Bien que l'avis ne porte pas sur les parlementaires, cela ne signifie pas que le sujet soit sans intérêt pour eux.

¹ Selon le Bureau d'éthique et de déontologie administratives (SPF BOSA), le [mécanisme de] tourniquet [ou du pantouflage] consiste pour un « agent de l'État à démissionner de la Fonction publique (parfois après une longue préparation utilisant les ressources de l'État) et ensuite à prester à titre privé (et parfois comme unique client) pour l'État (ou même pour son département d'origine) à titre de consultant ou firme privée. » (*Manuel relatif à la gestion des conflits d'intérêts dans la fonction publique administrative fédérale belge*, Bureau d'éthique et de déontologie administratives, 2009, p. 61). En l'absence de cette intention, on parle simplement de mobilité vers une fonction suivante (*post-office employment*). Cet avis traite également du passage du secteur privé au secteur public, mais pas du passage d'un pouvoir public à un autre.

I. INTRODUCTION

A. Contexte : la mobilité entre le secteur public et le secteur privé

6. La mobilité entre le secteur public et le secteur privé est normale et même souhaitable. Mais tout comme il existe dans le secteur privé des règles concernant la concurrence déloyale, la violation de secrets de fabrication, etc., le passage d'une fonction publique au secteur privé et vice versa peut entraîner des conflits d'intérêts. Les entreprises du secteur privé servent en effet un intérêt particulier, alors que l'objectif du secteur public est de servir l'intérêt général : les mandataires publics ne doivent pas rendre de comptes à des actionnaires, mais à l'ensemble des citoyens.
Telle est la raison pour laquelle il est très important de veiller à reconnaître un conflit d'intérêts potentiel et à prendre les mesures nécessaires pour l'éviter.
7. Au sein d'un service public, utiliser des fonds et des pouvoirs pour servir un intérêt privé va à l'encontre de la mission fondamentale de ce service et nuit à la confiance du citoyen envers ce service. Même en l'absence d'abus factuel, la présomption, voire la suspicion, d'un acte contraire à l'éthique peut déjà être néfaste pour l'image du service public. En outre, les allers-retours systématiques entre des sociétés de consultance et le secteur public entrave le développement d'une culture administrative et risque d'entraîner une sorte d'assimilation de la pensée entre les services publics et ces cabinets de conseils, pour lesquels l'intérêt général ne constitue pas nécessairement la priorité majeure.²
8. La sous-estimation ou la négligence de cette question a déjà entraîné dans certains pays – y compris chez nous – des situations indésirables et des protestations dans l'opinion publique (ou en tout cas dans les médias).³
9. Par le présent avis, la Commission entend contribuer à la prévention et/ou à la résolution de ce type de conflits et, partant, au renforcement de la confiance dans les autorités publiques.

² Voir Le Monde, 6/4/2022, Pierre Lascoumes: « Les allers-retours entre haute fonction publique et cabinets de conseil ont installé un cadre intellectuel commun au sein de ces élites ».

³ Exemples : www.vrt.be/vrtnws/nl/2019/10/29/tientallen-kabinetsmedewerkster-stapten-over-naar-prive; Knack, 28/3/2018: “Ex-directeur FAVV Pierre Naassens geeft nu tips aan slachthuizen”; Knack, 25/01/2019: “Draaideuren tussen politiek en grote bedrijven leiden onvermijdelijk tot belangenvermenging”; De Standaard, 13/07/2019: “Alweer verzilvert cabinetard kennis in privésector”.

B. Conflits d'intérêts potentiels

10. Un conflit d'intérêts potentiel survient chaque fois qu'un intérêt personnel peut conduire à une attitude ou à une décision qui diffère de ce qu'exige l'intérêt public. Un tel conflit est parfois inévitable mais il ne peut pas conduire à agir à l'encontre de l'intérêt public. Si cette situation est punissable dans un certain nombre de cas, elle constitue en tout état de cause un manquement à l'éthique et à l'intégrité.
11. L'intérêt personnel peut également être indirect ("un lien d'intérêts") lorsque l'on est guidé par l'intérêt d'un partenaire ou d'un membre de la famille proche ou d'une entreprise ou d'une institution pour laquelle on travaille ou avec laquelle on entretient une relation d'affaires, ou d'une entreprise dans laquelle on détient des parts ou d'autres intérêts - et éventuellement aussi dans laquelle le partenaire, le fils/la fille, etc. détient des intérêts).

II. PASSAGE DU SECTEUR PUBLIC AU SECTEUR PRIVÉ ⁴

12. L'article 4.21 du Code de déontologie des mandataires publics s'énonce comme suit :
“Les mandataires publics doivent respecter, après la cessation de leurs fonctions ⁵, les obligations découlant de leur charge, notamment les devoirs d'honnêteté et de délicatesse quant à l'acceptation de certaines fonctions ⁶ ou avantages.”
13. Cela signifie d'abord que des obligations déontologiques peuvent se prolonger après la fin des fonctions.

Exemples :

* L'article 4.6 du Code précité dispose que les mandataires publics ne peuvent solliciter ni accepter aucun avantage financier ou matériel, en ce compris tout présent d'une valeur autre que symbolique. Un mandataire public ne peut donc pas non plus accepter de tels présents ou avantages après avoir quitté ses fonctions. Plus encore : accepter un tel cadeau peu de temps après avoir quitté ses fonctions, laisserait présumer, chez tout observateur indépendant, qu'il s'agit d'une récompense en échange d'un acte administratif auquel on a participé à titre consultatif ou avec une fonction de négociation.

* De même, après avoir quitté ses fonctions, un mandataire public ne peut divulguer à des tiers des informations privées dont il a eu connaissance pour avoir traité des dossiers en sa qualité de mandataire public, une interdiction qui est plus large que la protection pénale de la vie privée ou que le secret professionnel (article 4.15 du Code précité). De manière générale, même si l'on n'est plus « mandataire », il reste inconvenant de divulguer sans autorisation des données ou des documents confidentiels auxquels on a eu accès pendant la période d'exercice du mandat ou de les exploiter à des fins non conformes au motif (de droit public) pour lequel on y a eu accès.

⁴ *Post office employment.*

⁵ Dans la version néerlandaise, c'est le terme « *mandaat* » (mandat) qui est utilisé.

⁶ Il est clair qu'il ne s'agit pas ici seulement des fonctions « publiques » proprement dites (*overheidsfuncties* en néerlandais, cf. *Van Dale*), mais de toutes les activités professionnelles (en tant que travailleur salarié ou indépendant, voire fonctionnaire).

14. Il est par ailleurs expressément prévu qu'un mandataire public sortant doit respecter certaines restrictions lorsqu'il recherche et exerce une nouvelle activité professionnelle. L'intention est d'éviter que, dans sa nouvelle activité, la personne concernée fasse un usage abusif des connaissances ⁷ (non publiques et confidentielles) ou de l'influence (contacts, discussions internes, etc.) qu'elle a acquises dans le cadre de sa fonction publique, mais aussi que son nouveau contrat dissimule une récompense "pour services rendus" (c'est-à-dire une faveur de la part de son nouvel employeur).

Exemple de cette pratique : un collaborateur d'un organisme public qui exerce une fonction de contrôle négocie avec une entreprise relevant de sa compétence son transfert et son futur contrat (de travail). Cette situation présente un risque de corruption, car il est difficile d'exercer un contrôle réel lorsque l'on négocie simultanément avec la même personne (morale) ses futures conditions d'emploi.

15. Même en l'absence d'irrégularité, il convient d'éviter toute perception raisonnable de conflit d'intérêts (dénommée « suspicion légitime » dans une Circulaire du 21 juin 2010 ⁸). Il s'agit en effet de ne pas saper la confiance de la population dans ses autorités publiques.

Premier exemple : on pourrait se poser des questions si un fonctionnaire ayant exercé de hautes fonctions au sein de l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé acceptait, peu de temps après, un poste dans une firme pharmaceutique où il s'occuperait des demandes d'autorisation. Cela pourrait à tout le moins donner l'impression qu'une influence indue a joué un rôle dans une décision favorable.

Second exemple (extrait du « *Cadre déontologique pour les fonctionnaires fédéraux* », Circulaire n° 706, M.B. du 5 juillet 2022) :

« Le mois prochain, ma carrière prendra un nouveau tournant : je commencerai en tant que juriste spécialisé en droit public dans un cabinet d'avocats renommé qui effectue régulièrement des missions pour l'organisation pour laquelle je travaille encore. Pour éviter tout malentendu, j'en ai bien sûr informé mon employeur actuel. J'ai convenu avec mon nouvel employeur de ne pas effectuer de missions pour ce service public pendant les deux prochaines années. »

⁷ Notamment des fichiers informatiques.

⁸ Voir le point 2.3. de la Circulaire : marchés publics - Déontologie - Conflit d'intérêts - Déclarations sur l'honneur, *Moniteur belge* du 21 juin 2010, p. 38.457.)

A. Les régimes existants

16. Bien que la question soit déjà été abordée dans la Convention des Nations unies contre la corruption⁹, faite à New York le 31 octobre 2003, il n'existe actuellement aucune disposition légale ou réglementaire générale sur les éventuels conflits pouvant survenir lorsqu'un agent public franchit le pas et opte pour une fonction dans le secteur privé.
17. La restriction la plus large en matière de passage vers le secteur privé est décrite *ratione materiae* et a notamment trait aux marchés publics et à l'adjudication.¹⁰ Cette restriction figure à l'article 51 de l'arrêté royal du 18 avril 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques¹¹ dans un chapitre intitulé « *Conflits d'intérêts – Tourniquet* ».
- Avant l'adoption de cet arrêté, il existait déjà une circulaire datée du 5 mai 2014¹².

En vertu de cette disposition, *“est considéré comme un conflit d'intérêts, toute situation dans laquelle une personne physique qui a travaillé pour un pouvoir adjudicateur comme collaborateur interne, dans un lien hiérarchique ou non, comme fonctionnaire concerné, officier public ou toute autre personne liée à un pouvoir adjudicateur de quelque manière que ce soit, intervient ultérieurement dans le cadre d'un marché public passé par ce pouvoir adjudicateur et qu'un lien existe entre les précédentes activités que la personne susmentionnée a prestées pour le pouvoir adjudicateur et ses activités dans le cadre du marché.”* En d'autres termes, si un collaborateur d'un service public a participé à des adjudications et quitte ensuite ses fonctions pour entrer dans une entreprise qui souhaite soumissionner, il ne peut pas prendre part aux procédures et aux démarches y afférentes.

La période d'interdiction d'une durée de deux ans prend cours dès la fin de ses activités précédentes. Il conviendra d'examiner la mesure dans laquelle ce contrôle (imposé par l'Union européenne) est effectivement exercé car un grand nombre de services, d'organismes publics, d'agences et d'entreprises publiques sont actuellement compétents en la matière.

RECOMMANDATION

La Commission recommande d'étendre ce régime à l'ensemble du secteur public, dans la mesure où des appels d'offres sont lancés ou des marchés publics conclus (c'est-à-dire les entreprises publiques, les institutions publiques, etc.).

⁹ Loi du 8 mai 2007 portant assentiment à la Convention des Nations unies contre la corruption, faite à New York le 31 octobre 2003 (M.B. 18/11/2008).

¹⁰ Il s'agit de la transposition de directives européennes (notamment de la directive 2014/24, art. 14 et 41).

Article 41 : *“Lorsqu'un candidat ou soumissionnaire, ou une entreprise liée à un candidat ou à un soumissionnaire, a donné son avis au pouvoir adjudicateur, ..., ou a participé d'une autre façon à la préparation de la procédure de passation de marché, le pouvoir adjudicateur prend des mesures appropriées pour veiller à ce que la concurrence ne soit pas faussée par la participation de ce candidat ou soumissionnaire.”*

Ces directives ont été transposées par la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics (dont l'article 6 règle les conflits d'intérêts mais ne mentionne pas explicitement le pantoufflage. Elle habilite cependant le Roi à *“désigner d'autres situations comme des conflits d'intérêts”*.)

¹¹ La notion de « secteurs classiques » renvoie aux autorités publiques au sens propre (à savoir l'État, les régions, les communautés, les communes, etc.)

¹² Circulaire — Marchés publics - Conflits d'intérêts - Mécanisme du tourniquet ('revolving doors') (M.B. 20/05/2014)

B. Réglementations liées à la fonction ¹³.

18. Pour les anciens ministres, l'article 4 de la loi du 6 août 1931 établissant des incompatibilités et interdictions concernant les ministres, anciens ministres et ministres d'État, ainsi que les membres et anciens membres des Chambres législatives prévoit ce qui suit: *“Aucun ancien ministre ne peut être attaché à quelque titre que ce soit à l'administration ou à la surveillance d'une société qui, à son intervention, a été déclarée concessionnaire de l'État au moment où il était ministre, si ce n'est cinq ans après sa sortie de charge.”*
19. Le gouverneur et les membres du Conseil de régence de la Banque nationale ne peuvent, pendant l'année qui suit leur sortie de charge, exercer aucune fonction dans un établissement soumis au contrôle de la Banque nationale ou de la Banque centrale européenne. ¹⁴
20. Les membres de la Commission des jeux de hasard (et les membres de leur famille) sont soumis à un délai d'attente de 5 ans pour l'exercice d'une fonction ou la prise d'un intérêt dans des établissements de jeux de hasard. ¹⁵
21. L'IBPT dispose également d'une réglementation interdisant aux membres de son conseil l'exercice d'une fonction dans les services postaux ou les télécommunications pendant un an suivant la fin de leur mandat.
22. Les anciens collaborateurs des douanes ne peuvent agir comme représentants en douane dans les trois ans qui suivent la fin de leur activité. ¹⁶
23. Des restrictions comparables existent chez les régulateurs/autorités de surveillance.

C. L'absence de réglementation légale

24. Même en l'absence de réglementation légale, la Commission estime que les mandataires publics, ou toute personne travaillant pour une autorité ou une entreprise publique, doivent être conscients des conflits d'intérêts potentiels qui peuvent aller de pair avec un passage vers le secteur privé.

Lorsqu'ils briguent une nouvelle fonction au regard de laquelle l'expérience dans le secteur public peut constituer un avantage, ou dans laquelle l'impression d'un intérêt opposé pourrait être suscitée, ils doivent faire preuve de transparence à cet égard vis-à-vis de leur employeur public avant d'occuper leurs nouvelles fonctions. Des accords peuvent alors être conclus sur la manière de gérer cette nouvelle donnée de manière professionnelle et intègre; il est évident que la personne concernée devra également jouer cartes sur table avec son nouvel employeur ou son client.

¹³ L'énumération des réglementations n'est pas exhaustive. En dehors de la sphère de compétence de la Commission, des restrictions s'appliquent également à la police, aux militaires et aux services de renseignement en cas de mobilité.

¹⁴ Voir l'article 26 de la loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la Banque Nationale de Belgique.

¹⁵ Voir l'article 11 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs.

¹⁶ Voir l'article 128 de la loi générale sur les douanes et accises, coordonnée le 18 juillet 1977. La Commission n'a pas vérifié si un durcissement de ces restrictions s'imposait à la lumière des récents développements relatifs à la drogue dans les ports, où le risque de collusion avec des bandes criminelles au travers de l'infiltration dans des entreprises portuaires est réel.

25. Plus la fonction que l'on quitte est élevée dans la hiérarchie (plus on dispose de pouvoir de décision ou de négociation ou plus on peut influencer les décideurs ou les négociateurs finaux), plus il convient de prêter attention aux éventuels conflits d'intérêts entre l'ancien employeur (public) et le nouvel employeur (privé). Comment justifier, par exemple, qu'un ministre qui vient de quitter ses fonctions aille négocier, pour son propre compte ou celui d'une entreprise qu'il a rejointe, avec "son" administration ?

D. Quand une fonction suivante devient-elle problématique ?

26. Le problème se pose dès que l'on accepte des fonctions pour lesquelles les connaissances ou les relations acquises au sein de la fonction publique peuvent impliquer un avantage démesuré pour la personne elle-même ou pour un employeur ou un donneur d'ordre.

À cet égard, il importe peu que la nouvelle activité professionnelle soit exercée en qualité de salarié ou d'indépendant (« consultant »), ou sous la forme d'une société de management et de constructions de ce type.

De même, l'entrée dans un conseil d'administration ou dans un commissariat en qualité de membre – et *a fortiori* de président(e) – peut constituer une récompense pour des services rendus et/ou un poste d'observation permettant de faire valoir des connaissances et des relations acquises dans le cadre d'une fonction précédente.

27. Il s'agit alors toujours d'employeurs ou de donneurs d'ordre (des entreprises, des institutions, des personnes) avec lesquels la personne concernée a négocié dans le cadre de ses fonctions précédentes ou qui ont obtenu un arrangement qui leur est favorable (ce qui peut être tout à fait légal en soi, mais qui ne l'est plus nécessairement s'il y a une récompense en retour, ce qui n'est évidemment pas divulgué).
28. Même si la fonction suivante est exercée de façon bénévole, des conflits d'intérêts restent possibles et doivent être évités. En effet, quiconque représente, même de façon non rémunérée, une personne (morale) doit défendre les intérêts de cette personne (morale). Par conséquent, il doit éviter de le faire dans une matière dans laquelle il a précédemment œuvré pour une autorité publique.

E. Ce n'est pas la fonction qui est déterminante mais les services rendus

29. Le collaborateur des autorités publiques sortant ne devrait en particulier pas pouvoir exercer un travail dans le cadre duquel il interviendrait pour son nouvel employeur ou son nouveau donneur d'ordre (ou en son nom propre) dans une matière à laquelle il a œuvré au service des autorités publiques, dans une qualité ou une activité par laquelle il a pu exercer une influence réelle sur l'action des autorités publiques (on songera aux avis ou décisions concernant des subventions, des avantages accordés à un secteur professionnel déterminé, un agrément, une autorisation de commercialisation d'un produit, des autorisations, une décision ou un texte légal favorables à son nouvel employeur ou son nouveau donneur d'ordre...).

30. Il ne devrait pas non plus être autorisé, dans le cadre de sa nouvelle activité professionnelle, à mener des discussions ou des négociations avec des personnes (fonctionnaires...) avec lesquelles il a collaboré étroitement pendant son service dans la fonction publique, du moins si ces personnes peuvent avoir une réelle influence sur la décision à prendre (certainement lorsqu'il exerçait une autorité sur ces personnes). Et *a fortiori*, il ne devrait pas être autorisé à endosser une fonction dirigeante dans une entreprise, à propos de laquelle il a pris une décision ou a rendu un avis dans le cadre de sa fonction publique ou avec laquelle il a eu des contacts en vue de préparer la politique.
31. Ce principe s'applique en particulier à toute personne qui commence à travailler en tant que lobbyiste.

Le lobbying est en effet, par définition, l'exercice organisé d'influence, de sorte que l'on peut difficilement concevoir pourquoi quelqu'un irait faire du lobbying chez son employeur précédent si ce n'est pour y influencer les décisions, ses relations et connaissances étant dès lors rapidement utiles.

D'autres branches d'activité particulièrement sensibles sont également citées – mais la Commission considère qu'elle n'a pas vocation à s'aventurer sur ce terrain. Elle estime plutôt que le risque s'accroît à mesure que les intérêts (notamment pécuniaires) augmentent et que l'activité professionnelle est exercée dans un domaine proche des cercles de décision, d'inspection ou de contrôle.

32. Toute personne qui passe du secteur public au barreau peut occasionnellement, voire même structurellement, se heurter à un conflit d'intérêts si elle devient le conseil d'une organisation sectorielle ou d'un client d'un secteur à propos desquels elle aurait dans le cadre de sa fonction publique, rendu des avis, négocié ou pris ou aidé à prendre des décisions (notamment à propos de règles de droit qui doivent s'appliquer à ce secteur).¹⁷

F. Secteur non marchand.

33. Même si la fonction subséquente relèvera la plupart du temps du secteur économique (marchand), l'emploi dans le secteur non marchand n'est *a priori* pas préservé des conflits d'intérêts : on songera par exemple à la coopération au développement où les organisations sans but lucratif (ONG, universités, ...) jouent un rôle important. Dans ce domaine, il est également possible de passer des autorités publiques, ou du cabinet ministériel compétent, au secteur privé non marchand et il convient d'éviter tout conflit d'intérêts : le collaborateur sortant ne peut pas participer, pour le compte de son nouvel employeur, à des concertations ou des négociations avec le service public ou le cabinet au sein duquel il était actif.

On peut trouver des situations comparables dans la politique scientifique, à la Loterie Nationale, etc. qui accordent des subventions à de nombreuses organisations du secteur non marchand : si une personne a œuvré (de manière pertinente) à l'octroi de ces subventions ou à sa réglementation, il ne se justifie pas que cette personne fasse du lobbying ou négocie ensuite auprès de cette même institution.

¹⁷ Comme cela sera précisé plus loin, les règles déontologiques affectant les (anciens) avocats nécessitent la consultation des Ordres des avocats.

G. Les restrictions ne peuvent être éternelles

34. L'interdiction de pantouflage ne peut pas être éternelle. Le développement de la carrière de l'intéressé en serait excessivement contrarié, ce qui porterait atteinte au libre choix de la profession. La pertinence des connaissances d'initié et des relations diminue également au fil du temps. Elles sont sujettes à l'usure.

RECOMMANDATION

Le délai d'attente (ou période de transition) – période durant laquelle l'interdiction ou la présomption de conflit d'intérêts ou une suspicion légitime ¹⁸ doit être d'application – doit être suffisamment long, sans être déraisonnable pour autant. Le délai doit également être proportionnel à l'importance du poste (que l'on a quitté) et au niveau des nouvelles fonctions exercées.

Plus long et plus large pour un ancien ministre : son influence s'étend probablement au-delà de son propre département (et cela s'applique certainement à un premier ministre). Plus longue pour un superviseur, un contrôleur ou un inspecteur par rapport aux personnes/services auxquels ses pouvoirs de supervision, d'inspection ou d'audit s'appliquaient.

35. Il faut également prendre en considération le versement éventuel d'une indemnité de sortie ou de départ ou d'un traitement d'attente.
36. À titre indicatif, une période de deux ans, voire de trois ans sera appropriée; pour un ministre, ce sera plutôt la durée d'une législature.

Cela signifie, pour un ancien agent de l'État, qu'une présomption de conflit d'intérêts ou une suspicion légitime est d'application durant cette période. Généralement, ce n'est pas l'exercice de la profession qui est interdit, mais les contacts ou les actes à un niveau pouvant conduire à une influence pertinente de l'ancien employeur de droit public; c'est parfois davantage le fait d'être lié à l'entreprise pour laquelle on intervient que la profession elle-même qui pose problème.

Pour un ministre, en revanche, toute forme de lobbying au sein de l'autorité fédérale est à bannir.

37. Cette suspicion légitime de conflits d'intérêts s'estompe au cours de la période de transition, mais il reste toujours nécessaire, à l'issue de celle-ci, d'empêcher des conflits d'intérêts (ce qui relève même de la loi pénale dans nombre de cas).

¹⁸ Circulaire : marchés publics - Déontologie - Conflit d'intérêts - Déclarations sur l'honneur (*Moniteur belge* du 21 juin 2010).

H. Au sein même de l'employeur public

38. Inversement, les collaborateurs d'une autorité publique, d'une institution publique, etc. ne sont pas autorisés à accorder un traitement préférentiel à un ancien collègue lorsqu'il se présente dans ses nouvelles fonctions pour évoquer un dossier ¹⁹. Il convient d'être transparent à ce sujet et d'aborder la question avec son supérieur.
Au besoin, l'intéressé devra se faire remplacer si la visite ou l'intervention de l'ancien collègue est ressentie comme une forme d'influence indésirable ou une atteinte à l'objectivité.

I. Au-delà de la déontologie

39. Une limitation d'ordre purement déontologique n'est, en soi, pas contraignante à l'égard d'un ancien mandataire public.

Il est donc souhaitable que l'ensemble des services disposent de règles visant à empêcher le pantouflage (organisé), mais également les conflits d'intérêts occasionnels, et à les sanctionner au besoin.

40. Dans nombre de services publics fédéraux et organismes de droit public de toute nature (dans tous ?), il existe d'ores et déjà des règles ou des pratiques à ce propos. Celles-ci peuvent également figurer dans le statut du personnel ou dans les contrats (de travail). Il faut, là où rien n'existe en la matière, se demander si une telle situation peut être maintenue.

Des informations claires font toutefois défaut tant en ce qui concerne leur existence que leur application et le contrôle de leur respect en pratique, ainsi que concernant les sanctions infligées.

41. RECOMMANDATION

La Commission recommande de centraliser davantage d'informations en la matière et de les rendre publiques dans les rapports annuels ou d'une autre manière. La transparence est en effet essentielle pour prévenir des conflits d'intérêts. De même, il n'est possible d'évaluer la pertinence d'une nouvelle politique (ou d'une nouvelle mise en œuvre de la politique) que si celle-ci est connue en pratique.

42. Il est également souhaitable d'informer et de sensibiliser le personnel au sujet de la possibilité de conflits d'intérêts après le départ. Il faut insister à cet égard sur le fait que l'obligation de discrétion ou de confidentialité ne s'éteint pas et sur l'interdiction d'emporter des fichiers informatiques ou d'autres supports d'informations.²⁰

¹⁹ Il n'est pas permis d'accorder à d'anciens collègues des avantages liés à la fonction qu'ils occupaient auparavant." (Cadre déontologique des fonctionnaires fédéraux, Circulaire n° 706, *Moniteur belge* du 5 juillet 2022). Voir également les articles 3.2 et 3.4 du Code de déontologie des mandataires publics : « 3.2 Les mandataires publics ... agissent uniquement dans l'intérêt général et dans l'intérêt de la population, lesquels priment toujours l'intérêt particulier [...] 3.4 Les mandataires publics se laissent guider par des considérations objectives. »

²⁰ Sous réserve de la protection des "lanceurs d'alerte" ou des personnes qui signalent des défaillances.

43. La question des « éventuels conflits d'intérêts en cas de réorientation de la carrière » doit être abordée lors des entretiens de sortie. Ces entretiens doivent être organisés systématiquement, à plus forte raison en cas de départ de collaborateurs haut placés ou de personnes exerçant une fonction de contrôle ou d'inspection.

Il est également recommandé de faire signer les textes de loi ²¹ et autres dispositions d'application pour prise de connaissance. De la sorte, l'importance de l'intégrité est confirmée et l'adage « nul n'est censé ignorer la loi » est mis en lumière. Dans le même ordre d'idées, des "déclarations sur l'honneur" - telles que celles demandées en matière de marchés publics - peuvent être utiles pour attirer l'attention des collaborateurs et les sensibiliser aux conflits d'intérêts.

44. Il faut également prêter attention aux collaborateurs qui sont autorisés à quitter temporairement le service public par le biais d'un système de congé (« pour convenance personnelle »). Il faut à tout le moins déclarer l'activité professionnelle que l'on souhaite exercer au cours de la période d'absence ou (lors du retour), que l'on a exercée.

Lorsque des motifs le justifient et lorsque c'est possible, les règles disciplinaires doivent être utilisées. Ce sont surtout les personnes qui, au sein des autorités, sont impliquées dans des conflits d'intérêts, ou en donnent l'apparence - sans l'avoir signalé - qui sont passibles de sanctions disciplinaires.

45. RECOMMANDATION

La Commission recommande qu'une attention suffisante soit accordée à la prévention des conflits d'intérêts qui peuvent survenir lors de la mobilité, que tous les collaborateurs concernés soient sensibilisés à ce sujet, à l'entrée et à la sortie de service, et que cette information soit régulièrement rappelée à l'ensemble du personnel.

46. RECOMMANDATION

La Commission estime qu'il est nécessaire, pour les fonctions les plus sensibles (les membres du gouvernement, les chefs de cabinet et les collaborateurs des cellules stratégiques chargés des questions de fond, les fonctionnaires dirigeants exerçant les fonctions supérieures), pour les services chargés des audits, des inspections et des contrôles ou les collaborateurs dans les services administratifs proprement dits, mais également dans les organismes de droit public, les entreprises publiques, les instances de contrôle) que les règles visant à prévenir les conflits d'intérêts lors de l'entrée et de la sortie de service, soient fixées légalement et dès lors rendues publiques. Ces règles devraient également être assorties de sanctions et devraient également prendre en compte les intérêts indirects (voir ci-dessus, I.B).

²¹ Cela a déjà été imposé en matière d'adjudications par la circulaire précitée du 21 juin 2010, point 5.1.

47. RECOMMANDATION

La Commission estime par ailleurs qu'il est souhaitable de prévoir dans cette législation, comme c'est le cas dans de nombreux autres pays, un contrôle préventif pour les (hauts) fonctionnaires sortants, en particulier les responsables politiques et leurs collaborateurs (de cabinet) chargés des questions de fond, ainsi que les hauts fonctionnaires et les personnes qui exercent à un niveau supérieur une fonction de contrôle ou d'inspection (dans un service ou un organisme de contrôle, auprès des régulateurs, etc.). Pour certaines fonctions, un choix devrait être opéré entre une interdiction absolue et un régime d'autorisation préalable avant d'exercer certaines fonctions subséquentes (cette autorisation peut également prévoir des conditions).

Pour éviter de créer un cadre d'interdiction préventif trop étendu et irréaliste, il s'indique de délimiter précisément les fonctions auxquelles s'appliquent ces règles. Il convient par ailleurs de souligner que l'interdiction de la confusion d'intérêts s'applique à tout le monde.

48. RECOMMANDATION

Il y a lieu de désigner ou créer²² une instance indépendante que les mandataires publics sortants devront consulter au sujet d'un projet professionnel. Cette instance devra également disposer d'effectifs et de moyens suffisants. L'avis ainsi recueilli sera contraignant s'il interdit l'activité ou soumet son exercice à des conditions.²³

Pour les mandataires publics sortants qui ne relèvent pas du contrôle préventif, un rôle d'avis non contraignant, rendu sur une base volontaire, peut être attribué à cette instance ou à des "fonctionnaires intégrité".

49. RECOMMANDATION

La Commission recommande également d'examiner, au regard de ces préoccupations, les dispositions relatives à la prise d'intérêt prévues dans le Code pénal (et le nouveau code qui est en préparation): le champ d'application est-il suffisamment large, couvre-t-il tous les organismes pertinents du secteur public et toutes les fonctions du secteur public, la qualification de l'infraction est-elle adéquate ?²⁴

J. Les instances internationales et les exemples étrangers montrent la voie à suivre.

50. La Commission constate que de nombreux efforts – certes dispersés – ont déjà été faits pour prévenir les mécanismes de tourniquet, mais aussi les conflits d'intérêts non recherchés lors du passage d'une fonction publique à une fonction privée. Ces efforts sont cependant incomplets et il n'est pas possible de savoir comment ils sont appliqués. D'autres mesures sont dès lors nécessaires.

²² Les compétences sont déjà très morcelées dans notre pays. Le choix d'une instance nouvelle ou existante est politique et doit être considéré sous cet angle.

²³ Comme pour l'ensemble des actes administratifs, il sera possible d'introduire un recours en annulation auprès du Conseil d'État.

²⁴ Il peut être utile de comparer notre article 245 du Code pénal avec le texte de l'article 432-12 du Code pénal français : « *Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement ...* »

56. Le « rapport 2022 sur l'Etat de droit dans l'Union européenne »³⁰ contient également une recommandation claire à cet égard, notamment pour notre pays : « *Autre domaine faisant l'objet d'un contrôle public dans de nombreux États membres: la réglementation du «pantouflage» entre les secteurs public et privé, [...] Dans plusieurs États membres, les règles relatives au pantouflage présentent des lacunes ou des insuffisances.* »

Parmi les recommandations spécifiques pour la Belgique figure notamment la nécessité de « *[r]enforcer le cadre d'intégrité, notamment en adoptant (...) des règles sur le (rétro)pantouflage pour le gouvernement et ses cabinets.* »

III. LE PASSAGE D'UNE PROFESSION PRIVÉE À UNE FONCTION PUBLIQUE

A. Généralités

57. Le mandataire public pourrait exceptionnellement faire un usage abusif d'informations ou de connaissances qu'il a acquises auprès de son ancien employeur privé (ou dans le cadre de l'exercice d'une profession indépendante). Cela pourrait constituer une violation d'un droit légalement protégé (secret professionnel ou secret de fabrication, devoir de discrétion, interdiction de concurrence, etc.) de l'employeur ou du client. Il s'agit en l'espèce davantage d'une question de responsabilité légale ou contractuelle que d'un problème purement déontologique, mais il convient en tout état de cause d'appliquer les principes et règles de conduite déontologiques issus soit du Code de déontologie des mandataires publics (notamment le devoir d'intégrité figurant à l'article 4.1 et 2, l'obligation de transparence figurant à l'article 4. 10 et l'obligation de communication des faits et obligations susceptibles d'interférer avec l'exercice du mandat figurant à l'article 4.11), soit de dispositions similaires contenues dans d'autres cadres et règles déontologiques. L'autorité publique ne peut se rendre complice d'une faute contractuelle ou éthique d'un collaborateur (ni en tirer un quelconque avantage).
58. Mais la plupart du temps, le conflit d'intérêts se présente dans le sens inverse : le titulaire d'une fonction publique ou le collaborateur garde des contacts avec son ancien employeur ou client et il défend plutôt les intérêts de celui-ci que l'intérêt public – ou c'est à tout le moins l'impression qu'il risque de donner (suspicion légitime). Cela concerne principalement des fonctions exigeantes ou à caractère hautement technique, pour lesquelles le champ de recrutement est réduit, si bien que l'on arrive à un collaborateur issu d'un secteur sensible.
59. Il est important d'être attentif à cet élément dans la phase de recrutement, d'interroger les candidats à ce sujet, d'examiner avec eux les conséquences qui pourraient en découler sur le plan déontologique et de conclure des accords en la matière. Cela vaut bien entendu également pour les futurs collaborateurs des cellules stratégiques des membres du gouvernement, compte tenu du caractère temporaire de la fonction qu'ils exercent, de la liberté de recrutement et du fait qu'ils sont souvent étroitement associés au processus décisionnel. L'obligation de transparence devrait être prévue par la loi ou par la réglementation, ou encore figurer dans le contrat ou la description de fonction.

³⁰ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2022-rule-law-report_fr

Il existe peu de restrictions légales ou réglementaires applicables au recrutement de collaborateurs ayant récemment travaillé pour le secteur privé.³¹ L'article 4 de l'arrêté royal du 8 mars 2004 fixant les conditions particulières de recrutement du personnel statutaire et contractuel de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire et organisant le service en vue de prévenir les conflits d'intérêt établit certes des incompatibilités (avec des fonctions au sein d'entreprises que l'agence est habilitée à contrôler) et prévoit de réaliser, préalablement à l'engagement, une enquête (limitée) à ce sujet et surtout d'interroger le candidat. Il s'agit davantage d'interdictions de cumuls (exercice simultané des deux fonctions) que d'interdictions de pantouflage. Une interdiction de détenir une participation - par exemple sous forme d'actions - dans l'entreprise privée concernée est cependant prévue.

60. Dès l'entrée en fonction, tout conflit d'intérêts potentiel doit être signalé et il faut éviter que la personne concernée joue un rôle dans des négociations ou des discussions auxquelles son ancien employeur ou une ancienne relation d'affaires est associé(e) (en tant que candidat à un marché public ou en tant que partie intéressée par une législation ou une réglementation déterminée)³². S'il n'existe pas d'alternative à l'engagement de ce collaborateur, il y a lieu de mentionner cette circonstance et de la justifier.

Tout membre du personnel de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire (voir supra) est cependant tenu de « *déclarer spontanément et immédiatement à son supérieur hiérarchique tout évènement, intérêt, circonstance ou situation quelconque, qui, eu égard à ses fonctions, sont susceptibles de compromettre son indépendance et son objectivité professionnelles et de créer un conflit d'intérêt.* »³³ Cela concerne également les intérêts, etc. des cohabitants ou des parents au premier degré. Cela semble impliquer qu'un poste récent dans une entreprise privée sensible par rapport aux fonctions concernées devrait être déclaré. Il est difficile d'imaginer qu'un passage sans transition d'une fonction privée à une fonction publique puisse être accepté dans ce contexte. Néanmoins, une restriction explicite semblerait plus logique.

61. RECOMMANDATION

La Commission suggère d'examiner si, lors de la nomination d'un ministre, il ne serait pas souhaitable que la Chambre des représentants l'interroge sur d'éventuels conflits d'intérêts résultant de fonctions antérieures. Les déclarations obligatoires de patrimoine et d'intérêts pourraient jouer un rôle important en cette matière et doivent dès lors devenir publiques. On pourrait également se demander à cet égard si la portée de législation actuelle sur les intérêts à déclarer et sur leur publicité limitée offre des garanties suffisantes. Les conflits d'intérêts peuvent également concerner des fonctions exercées dans un passé (pas trop lointain), pour lesquelles l'obligation de déclaration ne s'applique pas. Par conséquent, les questions peuvent également porter sur ce point.

³¹ La Commission n'a pas procédé à un examen complet de tous les régimes qui peuvent exister.

³² Voir l'article 4.4 du Code de déontologie des mandataires publics : « *Lorsqu'il existe dans son chef un conflit d'intérêts, le mandataire public est tenu d'en donner connaissance au préalable et, le cas échéant, de s'abstenir ultérieurement de toute autre action.* ».

³³ Voir l'article 2 de l'arrêté royal du 8 mars 2004 fixant les conditions particulières de recrutement du personnel statutaire et contractuel de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire et organisant le service en vue de prévenir les conflits d'intérêts.

62. La Commission recommande l'adoption d'une obligation de transparence maximale en ce qui concerne les activités antérieures (récentes) et les intérêts (actions, prêts). La question de la mesure dans laquelle cette obligation doit être étendue aux membres de la famille et aux partenaires (avec ou sans lien légal) n'est pas sans importance du point de vue de la prévention des conflits d'intérêts; d'un autre côté, c'est une question sensible au regard de la protection de la vie privée.

La Commission souligne toutefois que l'omission d'une mesure préventive pour des motifs liés à la protection de la vie privée ne peut en aucun cas conduire à une impunité en cas d'infraction réelle. Dans ce cas également, il se recommande de compléter, si nécessaire, les dispositions pénales existantes et en préparation en matière de conflits d'intérêts et de corruption.

B. Passage en provenance du barreau

63. Un cas particulier de mobilité concerne les personnes ayant exercé la profession d'avocat : de même qu'un avocat ne peut défendre des intérêts conflictuels dans l'exercice de sa profession (l'une des principales règles de déontologie des avocats), il convient également de prendre en compte la possibilité d'un conflit d'intérêts (généralement occasionnel) lors du passage vers une fonction publique.

Ex. : un ancien avocat ne peut, en tant que ministre de la Justice, accéder à une demande de grâce émanant d'un ancien client (en tout cas pas dans le cadre de l'affaire où il l'a défendu). Un conseiller de cabinet, ancien avocat d'un requérant, ne peut pas non plus donner un avis en la matière. Un ministre (ou son collaborateur) doit également s'abstenir d'intervenir politiquement dans une affaire où il a plaidé contre l'État (ou l'organisme public pour lequel il travaille) ou, lorsque cela s'avère impossible, a minima assurer la transparence à propos des intérêts opposés en jeu.

64. Ce n'est donc pas la profession d'avocat en tant que telle qui entraîne un conflit d'intérêts, mais la relation d'un avocat avec un client qu'il a défendu ou conseillé dans une matière pour laquelle il est devenu compétent dans le cadre de son emploi public.

Si la fonction publique à laquelle l'avocat postule ou dans laquelle il a été engagé lui confère des compétences importantes à l'égard d'une branche d'activités dont il a été le conseiller, cela peut même donner lieu à un conflit d'intérêts structurel.³⁴

On peut même se demander si un ancien avocat travaillant dans le secteur public peut recevoir un ancien client, s'entretenir avec lui ou traiter un dossier le concernant, même si cela ne concerne pas une matière dans laquelle il a déjà assisté le client.

65. Enfin, la profession d'avocat est aujourd'hui essentiellement exercée en cabinet ; en principe, le devoir d'abstention s'étend aux associés de cabinet (ne pas avoir de contact professionnel au nom des pouvoirs publics avec un ancien associé de cabinet).

³⁴ Pour la distinction entre le conflit d'intérêts occasionnel et le conflit structurel, voir l'avis de la Commission 2022/1.

66. RECOMMANDATION

En ce qui concerne l'élaboration concrète de ces règles déontologiques (et de celles visées au point 32), comme la durée du devoir d'abstention, une concertation avec les barreaux semble nécessaire.

Des précisions peuvent également être nécessaires en ce qui concerne le maintien du secret professionnel.

C. Passage du secteur privé vers un cabinet ministériel

67. En ce qui concerne les collaborateurs des organes stratégiques (“collaborateurs de cabinet”), la Commission estime que même en l’absence de réglementation légale, les membres du gouvernement ou les chefs de cabinet doivent accorder une attention particulière à cette problématique et qu’ils doivent veiller à ce que ces collaborateurs venant du secteur privé ne soient pas associés à des dossiers concernant un ancien employeur ou un ancien client lorsque cela risque d’entraîner un conflit d’intérêts.

Un code d'éthique mettant l'accent sur ce point est souhaitable. Si, comme le gouvernement l'a annoncé ³⁵, les cellules stratégiques relèvent à l’avenir de la compétence de la Commission, elles seront soumises au Code de déontologie des mandataires publics. Celui-ci devra éventuellement être complété par des dispositions spécifiques relatives aux collaborateurs de cabinet, par exemple en ce qui concerne leur relation avec les pouvoirs publics et les conflits d'intérêts pendant et après la période passée au cabinet (c'est-à-dire en particulier en ce qui concerne les activités professionnelles postérieures).

68. RECOMMANDATION

La Commission considère également qu’il s’impose à cet effet de prévoir une réglementation ou une législation contraignante en la matière. En effet, une cellule stratégique est un lieu de réseautage idéal, où l'on apprend à connaître les processus décisionnels, les usages non écrits et des personnes importantes. Certains conseillers ont une grande influence, par exemple, sur la rédaction de profils (pour les nominations), de cahiers des charges (pour les appels d'offres ou les achats, les contrats informatiques, etc.) ou de projets de textes de loi ou d'arrêtés royaux ou ministériels. Il est possible, dans ce cadre, de faire du travail sur mesure en faveur de certaines entreprises,... avec lesquelles on a gardé un lien ou pour lesquelles on compte travailler après la période passée au cabinet. Le système belge des cabinets – qui (en comparaison avec beaucoup d'autres pays) occupe une position importante entre le monde politique et l'administration, largement à l'abri des regards, et dont les collaborateurs, presque par définition, jettent régulièrement des ponts entre le public et le privé – ne devrait certainement pas être exempté des mesures de prévention et de sanction qui s'appliqueraient aux hauts fonctionnaires et aux dirigeants. Il va de soi qu’il faudrait notamment demander aux collaborateurs de cabinet de faire une déclaration d'intérêts et de communiquer toutes les activités professionnelles exercées (au cours des dernières années).

³⁵ Voir l’avis 2023/2 de la Commission du 24 février 2023 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.

Reconnaître l'existence d'un problème et faire preuve de transparence est dans ce cas-ci également l'élément clé; les mesures doivent être efficaces mais ne pas conduire à ce que les responsables politiques ne puissent plus consulter les spécialistes ou à ce que ces derniers se voient bloquer leur future carrière professionnelle.

69. La Commission prendra, dans un avis distinct, position sur la problématique des détachements en provenance du secteur public vers un cabinet ministériel.

IV. LE PASSAGE D'UN POUVOIR PUBLIC À UN AUTRE.

70. L'intérêt public étant primordial dans les deux cas, le risque de conflit d'intérêts est en principe moindre. La Commission n'exclut pas que, dans la pratique, les choses puissent néanmoins être différentes (par exemple lorsqu'on passe d'un organe de décision ou d'un cabinet à un organe de contrôle, à un organisme d'audit). Cette question ne fait toutefois pas l'objet du présent avis.

On peut, mutatis mutandis (puisque l'avis traite du cumul simultané), utilement se référer à l'avis de la Commission relatif aux conflits d'intérêts résultant du cumul de mandats et fonctions publics (avis 2022/1 du 19 décembre 2022).

V. LISTE DES RECOMMANDATIONS

Les recommandations doivent être lues conjointement avec les éléments qui précèdent.

1. La Commission recommande d'étendre le régime relatif au « pantouflage » ou aux « tourniquets » dans le cadre de l'attribution de marchés publics, à l'ensemble du secteur public (notamment aux entreprises publiques, aux organismes publics, etc.). (Arrêté royal du 18 avril 2017 basé sur la loi du 17 juin 2016). (n° 17)
2. La Commission souligne que le délai d'attente (ou la période de transition) – période durant laquelle l'interdiction ou une présomption de conflit d'intérêts ou une suspicion légitime doit être d'application – doit être suffisamment long sans être déraisonnable pour autant. Ce délai doit également être proportionnel à l'importance de la fonction (quittée) et au niveau auquel les nouvelles activités sont exercées.
Il sera plus long et plus étendu pour un ministre démissionnaire : l'influence de ce dernier s'étend probablement au-delà de son département (cette observation s'applique certainement à un premier ministre).
Il sera plus long pour un surveillant, un contrôleur ou un inspecteur à l'égard des personnes/services sur lesquels il exerçait sa compétence de surveillance, d'inspection ou de contrôle.
À titre indicatif, un délai de 2 à 3 ans paraît raisonnable ; pour les ministres, une législature semble convenir.
À l'expiration de la période de transition, l'interdiction de confusion concrète d'intérêts restera bien évidemment de mise. (n° 34)
3. La Commission recommande de centraliser davantage d'informations en la matière et de les rendre publiques dans les rapports annuels ou d'une autre manière. (n° 41)

4. La Commission conseille d'accorder une attention suffisante à la prévention des conflits d'intérêts qui peuvent surgir en cas de mobilité et d'y sensibiliser tous les collaborateurs potentiellement concernés, lorsqu'ils entrent en service et lorsqu'ils en sortent, et de répéter cette sensibilisation de temps à autre au bénéfice de l'ensemble des collaborateurs. (n° 45)
5. La Commission estime qu'il est nécessaire, pour les fonctions les plus sensibles (les membres du gouvernement, les chefs de cabinet et les collaborateurs des cellules stratégiques chargés des questions de fond, les fonctionnaires dirigeants exerçant des fonctions supérieures), pour les services chargés des audits, des inspections et des contrôles ou les collaborateurs dans les services administratifs proprement dits, mais également dans les organismes de droit public, les entreprises publiques, les instances de contrôle que les règles visant à prévenir les conflits d'intérêts lors de l'entrée et de la sortie de service, soient fixées légalement et dès lors rendues publiques. Ces règles devraient également prendre en compte les intérêts indirects (voir I.B). (n° 46)
6. La Commission estime qu'il est souhaitable de prévoir, dans la législation, un contrôle préventif pour les fonctions les plus sensibles. Il conviendra de choisir entre une interdiction absolue et un régime prévoyant que l'intéressé devra demander une autorisation préalable pour pouvoir entamer une nouvelle fonction déterminée. Cette autorisation pourra également imposer une série de conditions (n° 47).
Pour un ancien ministre, une interdiction de faire du lobbying auprès de l'autorité fédérale sera toujours indiquée. (n° 36)
7. La Commission suggère de désigner ou créer une instance indépendante que les mandataires publics sortants devront consulter au sujet d'un projet professionnel. Cette instance devra également disposer d'effectifs et de moyens suffisants. L'avis ainsi recueilli sera contraignant s'il interdit l'activité ou soumet son exercice à des conditions. (n° 48)
8. La Commission recommande également d'examiner, au regard de ces préoccupations, les dispositions relatives à la prise d'intérêt prévues dans le Code pénal (et le nouveau code qui est en préparation): le champ d'application est-il suffisamment large (couvre-t-il tous les organismes pertinents du secteur public et toutes les fonctions ?), la qualification de l'infraction est-elle adéquate ? (n° 49)
9. La Commission suggère à la Chambre des représentants d'examiner si, lors de la nomination d'un ministre, il ne serait pas souhaitable que la Chambre l'interroge sur d'éventuels conflits d'intérêts.
Les déclarations obligatoires de patrimoine et d'intérêts pourraient jouer un rôle important en cette matière et doivent dès lors devenir publiques).
Il se recommande également d'examiner minutieusement la portée de la législation actuelle relative aux intérêts à déclarer et à leur faible publicité en vue de se prémunir suffisamment contre les conflits d'intérêts potentiels.
L'intéressé pourra également être interrogé sur des positions adoptées dans un passé (pas si lointain), dès lors que celles-ci peuvent également révéler un éventuel conflit d'intérêts, même lorsqu'aucune obligation de déclaration ne s'applique en la matière. (n° 61)

10. La Commission estime qu'il convient d'être attentif aux conflits d'intérêts qui peuvent apparaître lorsqu'un avocat quitte la profession pour entrer dans le secteur public ou inversement, et d'y apporter des solutions si nécessaire. L'élaboration concrète de règles déontologiques applicables à ce cas de figure nécessitera une concertation avec les barreaux. (n° 66)
11. La Commission estime que, en ce qui concerne les collaborateurs des organes stratégiques ("collaborateurs de cabinet"), et même en l'absence de réglementation légale, les membres du gouvernement ou les chefs de cabinet doivent accorder une attention particulière à cette problématique et qu'ils doivent veiller à ce que ces collaborateurs ne soient pas associés à des dossiers concernant un ancien employeur ou un ancien client lorsque cela risque d'entraîner un conflit d'intérêts.
- Un code d'éthique pour les membres des cabinets est nécessaire et s'ils devaient être soumis au Code de déontologie des mandataires publics fédéraux, celui-ci devrait être complété par des dispositions spécifiques.
- La Commission estime toutefois également qu'il s'impose de prévoir, pour les chefs et collaborateurs de cabinet, une réglementation ou une législation contraignante en la matière en cas de passage vers une autre profession, ainsi qu'un avis contraignant rendu par une instance indépendante pouvant prévoir une interdiction d'exercer une nouvelle fonction ou d'imposer des conditions en la matière. (nos 67 et 68)