

Avis n° 2023/4 du 13 octobre 2023

Avis d’initiative relatif au détachement de personnel en provenance du secteur public dans les organes stratégiques (précédemment "les cabinets ministériels"¹) des membres du gouvernement fédéral et au fonctionnement transparent desdits organes

I. PROCÉDURE

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 (ci-après “la Commission”) prend l’initiative de formuler un avis à caractère général relatif au détachement de personnel en provenance du secteur public dans les organes stratégiques des membres du gouvernement fédéral et au fonctionnement transparent desdits organes.

A l'occasion de son avis d’initiative du 15 mai 2023 relatif à la mobilité entre le secteur public et le secteur privé, afin d’éviter des conflits d’intérêts – “pantouflage (ou mécanisme du tourniquet)”, la Commission avait annoncé qu'elle se prononcerait sur la question du détachement de personnel dans un avis distinct. Dans le cadre de ses travaux, la Commission a décidé d’étendre l’objet de son avis à d'autres mesures susceptibles d'accroître la transparence dans le fonctionnement des organes stratégiques.

Par ailleurs, depuis le 25 septembre 2023, le Code de déontologie des mandataires publics fédéraux s'applique à tous les membres des organes stratégiques fédéraux et plus uniquement aux chefs de cabinet (adjoints) et aux chefs des organes de gestion². Il ressort des travaux préparatoires que la notion de "membres des organes stratégiques" doit s'interpréter largement et qu'elle vise également les personnes qui sont détachées au sein d'un organe stratégique³.

II. INTRODUCTION

Le détachement de collaborateurs dans les organes stratégiques des membres du gouvernement fédéral est une pratique courante en Belgique.

¹ L'arrêté royal du 4 mai 1999 relatif à la composition et au fonctionnement des cabinets ministériels fédéraux [...] a été abrogé et remplacé par l'arrêté royal du 19 juillet 2001 relatif à l'installation des organes stratégiques des services publics fédéraux [...], voir II.

² Voir l'article 2 de la loi du 17 juillet 2023 modifiant la loi du 6 janvier 2014 instituant une Commission fédérale de déontologie et contenant le Code de déontologie des mandataires publics (*Moniteur belge* du 15 septembre 2023).

³ Voir Doc. Chambre, n° 55-3421/001, p. 6 et suivantes.

En 2000, le gouvernement Verhofstadt I^{er} a lancé le plan Copernic. Ce plan a notamment réformé les cabinets ministériels fédéraux, aussi bien en matière de composition et de fonctionnement qu'en matière de compétences. L'idée était de renforcer la collaboration entre le ministre et son cabinet, d'une part, et l'administration, d'autre part. C'est ainsi que les textes prévoient que le responsable de la Cellule stratégique du ministre participe aux comités de direction de l'administration pour les points qui concernent la stratégie du membre du gouvernement, afin de mieux prendre en compte les remarques et propositions de l'administration et de renforcer les synergies dans la mise en œuvre de la politique du gouvernement.

Chaque ministre et chaque secrétaire d'État dispose d'une Cellule stratégique et d'un Secrétariat (dans les limites des moyens budgétaires prévus à cet effet). Par ailleurs, le premier ministre et les vice-premiers ministres disposent respectivement d'une Cellule de coordination générale de la politique et d'une cellule de politique générale qui sont chargées de la coordination, de la préparation et de l'évaluation de la politique gouvernementale. Ces organes forment ensemble les organes stratégiques des membres du gouvernement fédéral.

**

En matière de recrutement, les ministres et secrétaires d'État disposent d'une grande autonomie lors de la désignation de leurs collaborateurs. Ces derniers sont souvent présentés par leurs partis respectifs et le critère principal, à cet égard, est celui de la loyauté vis-à-vis du ministre et de sa politique. Ceci donne aux ministres la garantie que leurs collaborateurs partagent leur vision de la chose publique. Si par ailleurs ces membres viennent des services publics sur lesquels le ministre exerce la tutelle, l'expertise est renforcée non seulement par la connaissance du secteur mais aussi par la connaissance des mécanismes publics.

Les membres des cabinets sont nommés et révoqués par arrêté ministériel. Ils jouent un rôle important dans la prise de décision politique. En effet, ils élaborent notamment les textes législatifs et les négocient au sein des groupes de travail inter-cabinets en vue de leur discussion au Conseil des ministres.

Les membres des organes stratégiques issus d'un service public fédéral (SPF ou SPP), d'un organisme fédéral d'intérêt public ou d'un établissement scientifique fédéral conservent le même employeur, qui continue de les rémunérer sans compensation par le ministre ou le secrétaire d'État⁴. Les membres des cabinets qui ne proviennent pas de l'une des administrations susmentionnées continuent d'être rémunérés par leurs employeurs respectifs, mais le ministre ou le secrétaire d'État rembourse leur rémunération, si ces employeurs en font la demande, ainsi que, le cas échéant, les cotisations patronales y afférentes⁵. C'est le cas des entreprises publiques autonomes, des sociétés anonymes de droit public, etc., qui sont souvent les opérateurs publics d'une matière partiellement privatisée ou privatisable. Ces services sont plus récents dans l'histoire des services publics et n'ont pas fait l'objet de règles de déontologie spécifiques dans leur fonctionnement avec les organes stratégiques des membres du gouvernement fédéral.

⁴ Voir l'article 11, § 1^{er}, 1^o, de l'arrêté royal du 19 juillet 2001 relatif à l'installation des organes stratégiques des services publics fédéraux et relatif aux membres du personnel des services publics fédéraux désignés pour faire partie du cabinet d'un membre d'un Gouvernement ou d'un Collège d'une Communauté ou d'une Région.

⁵ Voir l'article 11, § 1^{er}, 2^o, de l'arrêté royal précité.

Les membres issus du secteur privé sont quant à eux recrutés directement par les organes stratégiques et payés sur le budget de ceux-ci.

Ces derniers mois, les nominations ou les détachements de plusieurs membres de cabinets ministériels des niveaux fédéral, communautaire ou régional, ont fait l'objet de nombreuses critiques qui ont donné lieu à plusieurs interpellations dans plus d'un parlement. Certaines questions ont été posées à plusieurs reprises : Peut-on parler d'un estompement de la norme dans la culture des cabinets? Y a-t-il une confusion d'intérêts dès lors que le membre détaché au cabinet sert également les intérêts du service, de l'institution ou de l'entreprise publique autonome dont il est issu? Un contrôle est-il exercé ou des intérêts multiples étaient-ils en jeu? Par qui ces membres détachés sont-ils rémunérés? Par le service public, l'institution publique, l'entreprise publique autonome ou par l'organe stratégique/ le cabinet ministériel ?

Ces questions ont suscité un large débat sur l'estompement de la norme au sein des organes stratégiques et des cabinets, y compris au sein du gouvernement fédéral. En réaction, le gouvernement fédéral a récemment décidé que les membres du personnel des entreprises publiques autonomes cotées en bourse ne pourront plus être détachés auprès d'un organe stratégique⁶. A titre transitoire, il a été décidé que les détachements en cours des membres du personnel d'une entreprise publique autonome cotée en bourse pouvaient être poursuivis, à condition que le traitement de ces personnes soit intégralement pris en charge par l'organe stratégique concerné et que les intéressés ne traitent pas de dossiers qui concernent spécifiquement l'entreprise publique dont ils sont issus ou l'une de ses filiales⁷.

Il ressort clairement des éléments rappelés ci-dessus qu'il convient de mettre en place une plus grande transparence et un cadre déontologiquement correct pour éviter toute apparence de conflits d'intérêts ou de corruption dans le fonctionnement des organes stratégiques des membres du gouvernement fédéral. Tel est l'objet principal du présent avis.

**

Dès lors que les missions et les tâches des ministres et secrétaires d'État sont nombreuses et intenses, ils ont certainement besoin de solides connaissances spécialisées et du meilleur encadrement possible sous la forme d'avis techniques/juridiques rendus par des collaborateurs compétents et chevronnés et destinés à appuyer les politiques.

En Belgique, il est de tradition que les organes stratégiques comptent de nombreux membres temporairement détachés, généralement issus des administrations. Cette pratique a pour avantage que ces collaborateurs continuent à être rémunérés par leurs administrations respectives, leur rémunération étant complétée par une prime de cabinet mensuelle ou par un complément de traitement librement fixé par le ministre, fût-ce dans les limites du budget de l'organe stratégique. Les collaborateurs ainsi détachés reprennent ensuite automatiquement leurs fonctions dans leur administration d'origine et peuvent éventuellement y bénéficier d'un traitement de faveur. Cette pratique entraîne cependant, à terme, une forte politisation de la fonction publique.

⁶ Voir l'article 1^{er}, 2^o, de l'arrêté royal du 30 août 2023 modifiant l'arrêté royal du 19 juillet 2001 relatif à l'installation des organes stratégiques des services publics fédéraux et relatif aux membres du personnel des services publics fédéraux désignés pour faire partie du cabinet d'un membre d'un Gouvernement ou d'un Collège d'une Communauté ou d'une Région.

⁷ Voir l'article 2 de l'arrêté royal du 30 août 2023, précité.

Certains pays n'ont pas de cabinets ministériels mais disposent de services publics très efficaces. Leur administration est dépolitisée et elle est davantage motivée à servir l'intérêt général conjointement avec le ministre compétent.

La Commission estime qu'il serait utile de créer un groupe de travail chargé d'examiner le fonctionnement des organes stratégiques des membres du gouvernement fédéral et leurs relations avec les services publics au sens large. Dans ce cadre, une évaluation des effectifs nécessaires pourrait également être réalisée.

La taille des organes stratégiques n'est cependant pas le seul critère à prendre en compte lorsqu'il s'agit d'évaluer leur efficacité. En cas de cabinet restreint, le ministre aura probablement plus souvent recours à des bureaux de consultance externes, lesquels représentent aussi souvent des intérêts privés qui peuvent être différents de l'intérêt général. Il conviendra dès lors d'adopter une réglementation adéquate et justifiée en ce qui concerne le recours à la consultance externe.

Il s'agit d'engagements très onéreux, généralement pour des dossiers inhabituels qu'il n'est pas possible ou souhaitable de confier à l'administration. L'administration ne possède pas toujours toute l'expertise requise. Elle n'est pas outillée pour ce travail ou elle n'est pas en mesure d'exécuter certaines missions rapidement et dans les délais prévus.

La Commission comprend que l'on recoure à des consultants pour des dossiers très spécifiques, c'est-à-dire de très haute technicité ou totalement novateurs, pour lesquels la compétence n'existe pas à l'intérieur de l'administration. Il est dans ce cas nécessaire de définir clairement les critères de recours à la consultance et les règles déontologiques à respecter.

III. RÈGLES DÉONTOLOGIQUES

Dès lors que tous les membres des organes stratégiques fédéraux sont soumis au Code de déontologie des mandataires publics du 15 juillet 2018 (cf. I), on rappellera quelques principes fondamentaux que ceux-ci doivent respecter dans l'exercice de leur mandat public.

L'article 3.3 du Code précise que *"les mandataires publics servent l'État dans toutes ses composantes et agissent uniquement dans l'intérêt général et dans l'intérêt de la population, lesquelles priment toujours l'intérêt particulier"*.

En matière de conflits d'intérêts, l'article 4.4. du Code précise : *"Un conflit d'intérêt naît d'une situation dans laquelle un mandataire public a un intérêt particulier ou personnel qui est de nature à pouvoir influencer sur l'exercice impartial et objectif de ses fonctions officielles. 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."* L'article 4.5. du Code définit les intérêts particuliers ou personnels comme étant ceux qui *"concernent notamment tout avantage réel ou potentiel pour le mandataire public lui-même, les membres de sa famille ou de son milieu familial. Une attention particulière doit être apportée aux avantages dont pourraient bénéficier le conjoint ou partenaire ainsi que leurs enfants"*.

Le Code comprend en outre des règles sur l'indépendance des mandataires publics. Selon l'article 4.11. *"les mandataires publics 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"*. L'article 4.12 prévoit par ailleurs que *"les mandataires publics rendent public, préalablement et tout au long de leur mandat, leur affiliation, association, lien ou appartenance à des sociétés, États ou organismes vis-à-vis desquels ils sont tenus à une obligation de loyauté qui pourrait faire obstacle à l'exercice de leur mandat"*. L'article 4.13. du Code précise que *"les mandataires publics ne peuvent en aucune manière exercer des activités qui sont dirigées contre les intérêts légitimes de l'institution au sein de laquelle ils exercent leur mandat"*.

Enfin, l'article 4.19 prévoit que *" les mandataires publics sont comptables des actes et du comportement de leurs collaborateurs"*.

Outre les règles contenues dans le Code de déontologie des mandataires publics, on renverra également au Code de déontologie pour les membres du gouvernement fédéral du 20 juin 2023, Règles de comportement, n° 2, Responsabilité, alinéa 3, qui est rédigé comme suit :*"Les membres du gouvernement prennent les mesures nécessaires pour gérer les risques d'intégrité dans leurs cellules stratégiques, notamment en désignant un coordinateur de l'intégrité et en mettant en place un canal de signalement des atteintes à l'intégrité"*.

IV. RECOMMANDATIONS

1. Note de concertation entre les services publics et les organes stratégiques

La Commission recommande lors de l'installation de chaque organe stratégique soit d'élaborer une note qui prévoira de bons accords et de bonnes pratiques entre l'Administration et les organes stratégiques en matière de déontologie soit d'intégrer ce type d'arrangements dans les contrats d'administration entre les services publics et les organes stratégiques. A titre d'exemple, il faut ainsi garantir que chaque avis rendu par un service public lors de la préparation de textes réglementaires le soit en toute indépendance, dans l'intérêt général. Ces arrangements complèteront à la fois le Code de déontologie des membres du gouvernement et le Code de déontologie des mandataires publics fédéraux. Devront certainement être réglées dans ces notes, la question des risques de conflits d'intérêts liés au détachement de personnel en provenance du secteur public et les mesures que la cellule stratégique entend prendre en ce domaine (voir les recommandations n° 3 et 6).

2. Prise en charge de l'ensemble des salaires, indemnités et charges des membres détachés par le budget de l'organe stratégique

La rémunération de tout membre détaché qui travaille au sein d'un organe stratégique doit toujours être inscrite au budget du cabinet et intégralement supportée par l'organe stratégique. Cette prise en charge peut s'effectuer par le paiement direct de la rémunération au membre détaché ou du remboursement intégral de son coût salarial à l'administration d'origine, au service public, à l'organisme public ou à l'entreprise publique autonome, afin d'apporter davantage de clarté sur le système de gestion des salaires (payroll) utilisé.

Ceci renforcera la transparence quant aux dépenses des cabinets ministériels et permettra d'éviter, dans une certaine mesure, les conflits d'intérêt.

3. Vigilance accrue pour les détachements à temps partiel

Il se recommande que le personnel en provenance du secteur public détaché dans un organe stratégique le soit à temps plein. Lorsque qu'il n'est pas possible ou souhaitable de procéder à un détachement à temps plein - par exemple parce que la matière à gérer au sein du cabinet ne le justifie pas - la Commission souligne que les détachements à temps partiel qui ont pour effet qu'une personne exerce simultanément deux fonctions dans les mêmes domaines sont des situations sensibles aux conflits d'intérêts. La Commission recommande une vigilance accrue dans ces situations. De tels détachements ainsi que les mesures permettant d'éviter les conflits d'intérêts devraient être mentionnés dans les notes de concertation (voir recommandation n° 1). Quoi qu'il en soit, des détachements à temps partiels qui aboutiraient à une situation de conflits d'intérêts structurels ne peuvent être admis (voir l'avis individuel du 7 septembre 2023 relatif au cumul de fonctions publiques [cabinet ministériel]).

4. Élargissement des informations publiées à propos des membres des organes stratégiques

Dès lors que les articles 4.11 et 4.12 du Code de déontologie obligent les mandataires publics à communiquer des informations qui peuvent influencer sur l'exercice de leur mandat, la Commission recommande que la liste des membres des organes stratégiques publiée sur le site web www.belgium.be, soit complétée, en cas de détachement, par l'indication de l'employeur d'origine et dans les autres hypothèses, par l'indication de l'occupation précédente. Il conviendra également que chaque entrée en fonction dans ou sortie de fonction de l'organe stratégique survenant au cours de la législature soit publiée de la même manière. Cette démarche améliorera la transparence.

5. Information des collaborateurs détachés

La Commission recommande qu'une attention suffisante soit accordée à la prévention des conflits d'intérêts qui peuvent survenir à l'entrée et à la sortie de service d'un organe stratégique du gouvernement fédéral, que tous les collaborateurs détachés soient sensibilisés à ce sujet et que cette information soit régulièrement rappelée (voir à ce sujet l'avis d'initiative n° 2023/3 relatif à la mobilité entre le secteur public et le secteur privé, afin d'éviter des conflits d'intérêts - "pantouflage [ou mécanisme du tourniquet]").

6. Gestion des conflits d'intérêts au sein de l'organe stratégique

La Commission renvoie à son avis d'initiative n° 2022/1 relatif aux conflits d'intérêts résultant du cumul de mandats et fonctions publics dans lequel elle proposait la mise en place d'un organe indépendant qui serait chargé de se prononcer sur les conflits d'intérêts. En l'absence d'un tel organe, les cabinets ministériels ne sont cependant pas dispensés de toute responsabilité en la matière. Ils doivent adopter un règlement spécial visant à encadrer les conflits d'intérêts ou prendre des mesures permettant de gérer ces situations de manière adéquate.

La Commission recommande également que chaque organe stratégique mette en place une procédure claire pour qu'un collaborateur, lorsqu'il pense être confronté à un cas de conflits d'intérêts, sache quel responsable au sein de l'organe stratégique il doit informer, conformément à l'article 4.4. du Code de déontologie. La procédure devrait en outre décrire la manière dont il sera donné suite à cette notification.

La Commission recommande par ailleurs que les membres du gouvernement fédéral et leurs chefs de cabinet veillent, conformément à leurs obligations déontologiques rappelées ci-dessus (voir III), à ce que les membres des organes stratégiques qui sont détachés ne travaillent pas sur des dossiers concernant l'employeur dont ils sont issus si leur association à ces dossiers présente un risque potentiel de conflit d'intérêts⁸. Certains conseillers ont, par exemple, une influence importante sur l'élaboration de profils (en vue de nominations), de cahiers des charges pour des appels d'offres ou des marchés publics, ou sur la préparation de projets de loi ou d'arrêtés royaux ou ministériels. Il est essentiel que chaque membre d'un organe stratégique soit et demeure attaché à son intégrité professionnelle et s'engage en faveur de l'intérêt général.

7. Registre des lobbies pour les membres des organes stratégiques

Les membres des organes stratégiques du gouvernement fédéral doivent gérer leurs contacts avec les lobbyistes de façon à ce que les finalités de ces contacts puissent être rendues publiques à tout moment (voir l'avis d'initiative n° 2017/2 relatif aux relations entre les mandataires publics et des tiers dans l'élaboration de la législation).

Il faut en tout cas éviter que le collaborateur détaché continue à défendre les intérêts de son ancien employeur ou de son ancien client au lieu de poursuivre l'intérêt général. Il serait préférable que l'obligation de transparence soit inscrite légalement ou réglementairement mais cela pourrait également être mentionné dans un contrat et dans la description de la fonction tout en tenant compte de la nature temporaire de la fonction au sein de l'organe stratégique.

8. Instauration d'une période de transition après une activité au sein d'un organe stratégique

Les collaborateurs détachés retournent automatiquement dans leur administration d'origine à l'issue de leurs fonctions au sein du cabinet. La Commission recommande que le mandataire public, lors de sa réintégration, communique à son administration d'origine des informations sur les fonctions exercées au sein de l'organe stratégique, sur les responsabilités, les domaines de compétences, etc. afin de fixer des modalités au retour visant à prévenir les risques de conflits d'intérêts entre les nouvelles fonctions exercées et les fonctions exercées précédemment au sein de l'organe stratégique.

Un délai d'attente ou une période de transition après le départ d'un organe stratégique peut s'indiquer avant que l'intéressé puisse exercer des responsabilités dans un domaine qui relevait de ses compétences au sein de l'organe stratégique.

Dans la même logique, afin de prévenir la corruption, un délai d'attente ou une période de transition s'indique pour les personnes réintégrées au sein de leur administration d'origine mais qui la quitteraient en vue d'exercer des fonctions dans une autre entreprise ou un autre service (semi)public.

⁸ Cette recommandation correspond à une des conditions prévues à l'article 2 de l'arrêté royal du 30 août 2023, précité, pour permettre la poursuite des détachements en cours des membres du personnel d'une entreprise publique autonome cotée en bourse. La Commission propose d'élargir cette règle à tous les détachements.

Ce délai d'attente ou la période de transition doit être proportionnel à l'importance de la fonction exercée et au niveau de la nouvelle fonction. Pour éviter tout risque de conflit d'intérêts, une période d'une durée minimale de deux ans semble s'indiquer. Pendant cette période, le droit au travail de la personne concernée devra toutefois être respecté.

Ceci implique de définir les risques de conflits d'intérêts qui existent entre la fonction précédemment exercée au sein de l'organe stratégique et la nouvelle fonction dans un service public. L'appréciation des risques variera selon que l'intéressé réintègre un service qui peut être qualifié "d'opérateur" (par exemple, une entreprise publique autonome), où les intérêts privés peuvent être en concurrence avec l'intérêt général, ou de "régulateur", qui incarne plus directement l'autorité publique, ou de "contrôleur", qui doit être indépendant de l'autorité publique. Le passage vers un service public « régulateur » ne doit pas nécessairement faire l'objet d'un délai d'attente ou d'une période de transition étant donné que tant la fonction quittée que la nouvelle fonction servent l'intérêt général.