

RAPPORT ANNUEL 2022-2023

1. Introduction

1.1. La Commission fédérale de déontologie (ci-après “la Commission”) a été instituée par 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 du 6 janvier 2014”). La création de la Commission était prévue dans l’Accord institutionnel du 11 octobre 2011 qui a mené à la 6^e réforme de l’État.

La Commission est composée de douze membres, dont six d’expression française et six d’expression néerlandaise. Ces membres sont soit d’anciens magistrats, soit des professeurs d’université émérites ou en exercice, soit d’anciens membres de la Chambre des représentants ou du Sénat, soit d’anciens mandataires publics tels que définis à l’article 2, 2^o à 10^o, de la loi du 6 janvier 2014.

L’article 8, § 4, de la loi du 6 janvier 2014 prévoit que deux tiers au maximum des membres de la Commission sont du même sexe. Depuis son deuxième mandat (2022-2027), la Commission se compose de 6 femmes et 6 hommes.

1.2. La Commission a pour mission de rendre des avis, à la demande d’un mandataire public, sur une question déontologique, ou de formuler des avis ou recommandations à caractère général, d’initiative ou à la demande de la Chambre, du Sénat ou du gouvernement. Elle peut également rendre des avis confidentiels à la demande d’un ministre ou d’un secrétaire d’État.

1.3. Conformément à l’article 13 de la loi du 6 janvier 2014, la Commission rédige un rapport de ses activités qu’elle présente annuellement devant la Chambre des représentants. Lors de sa réunion du 1^{er} octobre 2018, la Commission a décidé de faire coïncider la périodicité de ses rapports annuels avec les périodes de présidence de la Commission, laquelle change chaque année au 1^{er} septembre. Le présent rapport annuel couvre donc la période du 1^{er} septembre 2022 au 31 août 2023 inclus.

2. Avis

2.1 Avis généraux d’initiative en matière de déontologie, d’éthique ou de conflits d’intérêts

2.1.1 Avis n° 2022/1 du 20 décembre 2022 relatif aux conflits d’intérêts résultant du cumul de mandats et fonctions publics

L’exercice simultané de fonctions et mandats publics peut aboutir à des conflits d’intérêts structurels ou occasionnels.

La Commission propose dès lors d’obliger tous les titulaires de mandats et fonctions publics de faire une déclaration auprès d’un organe indépendant qui établit à cet effet un cadastre spécifique. Des tiers pourraient également faire des signalements.

Sur la base des déclarations introduites, l’organe indépendant vérifierait systématiquement le cadastre

afin de déceler des conflits d’intérêts structurels. Le cas échéant, et après avoir entendu l’intéressé, une démission ou l’adoption de réglementations spécifiques concernant des conflits d’intérêts pourrait être proposée.

La Commission recommande par ailleurs que les conflits d’intérêts occasionnels fassent également l’objet d’une déclaration obligatoire auprès du même organe indépendant, assortie d’une proposition concrète de les éviter (s’abstenir de participer à certaines décisions, demander qu’un rapport indépendant soit établi ou d’autres mesures suggérées par l’organe compétent, y compris sur la durée et la rémunération des fonctions et mandats publics en cause).

L’échange d’expériences diverses pouvant être très utile à l’exercice de fonctions et de mandats publics, la Commission ne recommande nullement une interdiction générale d’exercice simultané de fonctions et mandats publics.



2.1.2 Avis n° 2023/1 du 13 mars 2023 relatif à l'utilisation des réseaux sociaux par les parlementaires fédéraux

Dans le cadre de la politique actuelle, les instruments permettant une communication large et rapide, tels que les réseaux sociaux, sont devenus incontournables. L'utilisation des réseaux sociaux peut cependant donner lieu à des abus et des manipulations. Citons, par exemple, la création de comptes anonymes, l'amplification artificielle (faux *followers* et faux *likes*, développement d'un pouvoir symbolique), l'utilisation de données personnelles obtenues par le biais de l'utilisation de réseaux sociaux, les enquêtes manipulatrices, etc. Les autorités publiques accordent de plus en plus d'attention aux effets négatifs des réseaux sociaux. Récemment, les autorités fédérales et régionales ont, pour des raisons de sécurité, interdit l'usage de l'application TikTok sur les ordinateurs et les téléphones professionnels des fonctionnaires.

Cet avis est une première étape en vue de l'élaboration de directives générales en matière d'usage des réseaux sociaux par les parlementaires. L'indépendance et la liberté d'expression des parlementaires sont ancrées dans la Constitution. Dans l'exercice de leurs fonctions, les parlementaires sont cependant tenus de respecter les principes déontologiques d'intégrité, de transparence et d'honnêteté. La Commission estime que les normes en vigueur hors ligne doivent également s'appliquer en ligne.

Pour que ces principes soient garantis en ligne, la Commission recommande de compléter le Code de déontologie des membres de la Chambre des représentants et celui des membres du Sénat par une disposition stipulant que les parlementaires ne peuvent, dans le cadre de leur fonction, ni publier de messages (anonymes) ni créer sur les réseaux sociaux des comptes desquels leur identité ne peut pas être inférée.

À ce jour, la Commission ne s'est pas prononcée sur la question du financement par de l'argent public des communications des partis politiques sur les réseaux sociaux.

2.1.3 Avis n° 2023/3 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)”

Cet avis était une des suggestions figurant dans la feuille de route que la Commission précédente avait établie à la fin de son mandat. L'avis n'est dès lors pas une réaction aux révélations parues dans la presse en avril / mai 2023 à propos du détachement dans des cabinets ministériels de personnel en provenance du secteur public (cfr. dossier Bpost).

La Commission recommande d'instaurer un délai d'attente ou une période de transition en cas de passage du secteur public au secteur privé; une période durant laquelle une interdiction ou une présomption de conflit d'intérêts ou une suspicion légitime doit s'appliquer. La durée de cette période doit être proportionnelle à l'importance de la fonction (quittée) et au niveau auquel les nouvelles activités sont exercées.

La Commission estime également qu'il est souhaitable d'instaurer, au cours de la période de transition, un contrôle préventif pour les fonctions les plus sensibles, par le biais d'un régime prévoyant la demande d'un avis préalable à une instance indépendante avant d'entamer une nouvelle fonction. L'avis ainsi recueilli serait contraignant s'il interdit l'activité ou soumet son exercice à des conditions.

La Commission conseille par ailleurs à la Chambre des représentants d'interroger les ministres lors de leur nomination sur d'éventuels conflits d'intérêts qui pourraient découler d'activités antérieures.

La Commission conseille enfin de fixer légalement les règles visant à prévenir les conflits d'intérêts lors de l'entrée en et la sortie de fonction, et de les rendre publiques. Ces règles devraient également prendre en compte les intérêts indirects.



2.2 Avis général n° 2023/2 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

Se référant aux recommandations du GRECO, la Commission a, dans son avis n° 2023/2, attiré l'attention sur la nécessité de soumettre les ministres et secrétaires d'État ainsi que les collaborateurs parlementaires à des règles de déontologie.

Le gouvernement a adopté, le 16 juin 2023, un Code de Déontologie pour les membres du gouvernement fédéral.¹

2.3 Avis individuels sur une question particulière de déontologie, d'éthique ou de conflits d'intérêts qui concernent (personnellement) un mandataire public

La Commission a reçu trois demandes d'avis confidentiel.

Deux des trois auteurs des demandes n'ont, en application de l'article 20, § 3, alinéa 2, de la loi du 6 janvier 2014, pas accepté que la Commission procède à une publication anonyme de son avis. Conformément à l'article 17, § 1^{er}/1, alinéa 4, premier tiret, de la loi du 6 janvier 2014, la Commission peut cependant indiquer que ces deux demandes émanaient de parlementaires et concernaient des conflits d'intérêt potentiel.

La troisième demande a été introduite par un membre de la Chambre des représentants et visait trois invitations que l'intéressé avaient reçues pour se rendre au Qatar et leur compatibilité avec les règles de nature déontologique, d'éthique et/ou de conflits d'intérêts. L'auteur de la demande a marqué son accord pour qu'une version anonyme de l'avis soit publiée.

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-

¹ Le projet de loi a été adopté en séance plénière de la Chambre des représentants le 6 juillet 2023 (Doc. Chambre n° 55-3421)



même et non par une puissance étrangère, une entreprise, une ONG (organisation non gouvernementale), une fondation ou tout autre organisme public ou privé. Si un parlementaire individuel souhaite accepter une invitation à un voyage sponsorisé ou payé par la partie invitante, il ne peut que le faire que dans des conditions strictes, avec notification préalable à un organe de la Chambre des représentants. Afin d'assurer la transparence nécessaire, il est conseillé de tenir un registre public des voyages et d'informer les autres parlementaires du voyage sponsorisé ou payé par la partie invitante avant de participer à des débats au sein de l'assemblée sur des sujets en rapport avec des thèmes évoqués lors de ce voyage.

3. Contacts avec d'autres institutions

3.1 Réseau francophone d'éthique et de déontologie parlementaires des assemblées parlementaires de la Francophonie (www.rfedp.org)

Lors de l'assemblée générale du 8 novembre 2022, monsieur Melchior Wathelet a fait une présentation sur les conflits d'intérêts.

3.2 La Commission européenne

3.2.1 Le Comité d'éthique indépendant

La Commission a procédé à l'audition le 7 novembre 2022 de MM. Linder et Feugier sur les règles concernant le pantouflage (règles d'après-mandat) applicables aux commissaires européens.

3.2.2 Rapport sur l'État de droit 2023

La Commission a pris part à la consultation des parties prenantes en préparation du rapport, après quoi une délégation de la Commission a échangé, par téléconférence, avec des fonctionnaires de la Commission européenne. La Commission a été citée à maintes reprises dans le rapport 2023 sur l'État de droit.

3.3 Réseau européen d'éthique publique

Monsieur Eddy Boutmans a participé à une Conférence sur le pantouflage, organisée par la *Commission for the resolution of Conflicts of interest* de Croatie et y a signé, au nom de la Commission, la Charte fondatrice du *Réseau européen d'éthique publique* (Zagreb, 9 et 10 novembre 2022).

3.4 Visite d'étude à Paris

Les 20 et 21 mars 2023, la Commission a effectué un voyage d'études à Paris. Elle y a rencontré le Président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, des représentants de la Division sur l'intégrité dans le secteur public de l'OCDE et le Déontologue de l'Assemblée nationale.

3.5 Le Parlement de la Communauté française

Une délégation de la Commission a eu, le 17 janvier 2023, un échange de vues avec le Président du Parlement de la Communauté française, M. Rudy Demotte dans le cadre du projet de rédaction d'une *Charte déclarative de déontologie* pour les membres du Parlement de la Communauté française. Madame Françoise Tulkens a fait, le 1^{er} mars 2023, un exposé portant sur le même sujet aux membres du Parlement.

3.6 Divers

Le 19 janvier 2023, M. Luc Willems, a participé en qualité d'orateur à la conférence "Strengthening the Fight against Corruption: Conflict of Interests" qui s'est tenue à Prague. Le ministère tchèque de la justice et les E.A.A. Grants (Islande – Liechtenstein – Norvège) ont organisé cette conférence afin d'évaluer la législation tchèque en matière de lutte contre la corruption. La Commission fédérale de déontologie a suggéré, en plus d'une approche basée sur une législation pénale claire et facilement applicable, de se concentrer sur la prévention, la formation, la déontologie et l'intégrité personnelle.

4. Comptes 2021 et dotation 2023

Les comptes 2021 de la Commission ont été contrôlés et approuvés par la Commission de la Comptabilité de la Chambre.

La Chambre des représentants a décidé de ramener la dotation de la Commission pour l'année 2023 à zéro euro. La Chambre justifie cette décision par les réserves dont dispose la Commission ainsi que par le contexte budgétaire difficile. La Commission comprend la décision mais déplore que celle-ci a été prise de manière unilatérale et sans concertation préalable.

5. Conclusion

La Commission se réjouit de constater que les parlementaires la considèrent comme un point de contact privilégié pour les questions de déontologie et qu'ils n'hésitent pas à lui soumettre des demandes d'avis individuels. Au cours de la période de référence, la Commission n'a par contre, à nouveau, reçu aucune demande d'avis individuel des autres catégories de mandataires publics fédéraux visés à l'article 2, § 1^{er}, de la loi du 6 janvier 2014. Les campagnes d'informations que la Commission a menées à ce jour pour essayer de toucher ces mandataires publics ont été vaines. La Commission va, avec l'aide de spécialistes externes, examiner comment il est possible de mieux atteindre ce groupe de personnes.

La Commission constate par ailleurs que les personnes qui la consultent sur une question particulière de déontologie les concernant donnent rarement leur consentement pour que ses avis individuels soient publiés de manière anonyme. La Commission s'emploiera, à l'avenir, à couler, dans des avis à caractère général d'initiative, les principes qui se dégagent des différents avis individuels, afin que l'ensemble des mandataires publics puissent en prendre connaissance.

Enfin, la Commission a, au cours de la période de référence, reçu pour la première fois une demande d'avis à caractère général émanant du gouvernement. La Commission se réjouit par ailleurs que le Code de déontologie des membres du gouvernement du 20 juin 2023 rappelle explicitement sa compétence d'avis à l'égard des membres du gouvernement qui auraient une question spécifique de déontologie, d'éthique ou de conflits d'intérêts les concernant.

La Commission relève que les demandes reçues au cours de la période de référence ont toutes trait à des questions de conflits d'intérêts. La Commission était parfaitement consciente de l'importance des difficultés liées aux situations de conflits d'intérêts. C'est la raison pour laquelle elle a rendu deux avis d'initiative sur le sujet (voir ci-dessus, avis n^{os} 2022/1 et 2023/3).

La Commission est par ailleurs convaincue que sa participation et son implication dans des réseaux internationaux ainsi que le développement de contacts (internationaux) avec des organes partageant les mêmes compétences sont des éléments cruciaux pour développer le know how et l'expérience en matière de déontologie et d'intégrité.