



**Avis n° 2024/1 du 26 janvier 2024**

**Avis général  
relatif à la composition des commissions de sélection des mandataires  
(à la demande de la ministre de la Fonction publique, des Entreprises publiques,  
des Télécommunications et de la Poste)**

**PROCÉDURE**

1. Conformément à l'article 4, § 2, alinéa 2, de la loi du 6 janvier 2014 portant création d'une Commission fédérale de déontologie et contenant le Code de déontologie des mandataires publics (ci-après « la Loi »), la Commission fédérale de déontologie (ci-après "la Commission") a été saisie le 20 novembre 2023 d'une demande de la ministre de la Fonction publique, des Entreprises publiques, des Télécommunications et de la Poste, de formuler un avis relatif à la composition des commissions de sélection des mandataires.

**OBJET DE LA DEMANDE**

2. La demande concerne plus précisément la composition des commissions ("jurys") de sélection des mandataires des services publics fédéraux, des institutions publiques de sécurité sociale et des organismes d'intérêt public. Elle identifie en particulier une série de risques liés à la composition actuelle de ces commissions de sélection et à la façon dont celles-ci sont gérées et suggère plusieurs pistes de réflexion.

**ANALYSE**

3. Les arrêtés royaux pertinents disposent que les jurys chargés de la désignation des mandataires sont composés de six ou de huit personnes; ces jurys se composent actuellement comme suit:

- un expert externe en management;
- un expert externe en gestion des ressources humaines;
- deux experts externes ayant une expérience ou une connaissance particulière des matières spécifiques à la fonction à pourvoir;
- deux agents exerçant des fonctions au moins équivalentes à la fonction de management à pourvoir (mandataires).

4. La ministre met en particulier l'accent sur une série de risques découlant du fait que des membres de la commission de sélection peuvent aussi, à un moment ultérieur, participer eux-mêmes à une sélection. Cela peut induire un certain degré d'influence entre les différentes catégories de membres des jurys, et des effets d'apprentissage et de connaissance parmi les mandataires qui siègent dans les jurys; il peut y avoir conflit d'intérêts.

5. Outre ces risques qui sont essentiellement liés à des intérêts personnels et au favoritisme, il peut aussi y avoir d'autres risques relatifs à des intérêts personnels ou à ceux de proches, ainsi que des risques plutôt liés à des intérêts "politiques".

## A. Principes de base

6. En vue de formuler un avis sur cette question, la Commission veille au respect de certains principes:
- la gestion des conflits potentiels entre l'intérêt général (l'intérêt du service public) et l'intérêt personnel;
  - l'intérêt, pour le service public, que le(s) candidat(s) le(s) plus apte(s) soi(en)t sélectionné(s);
  - tant dans cet objectif que dans l'intérêt de l'État de droit, la nécessité que la commission de sélection soit indépendante et impartiale, ce qui implique, d'une part, que la commission doit être indépendante de toute pression politique, et, d'autre part, que les membres n'ont pas d'intérêt personnel qui puisse être contraire à l'intérêt général;
  - la nécessité que la commission de sélection puisse faire valoir une expertise suffisamment large et diverse concernant les différentes facettes de la fonction pour laquelle les candidats sont sélectionnés.

Comme l'a déjà rappelé la Commission dans son 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 de tourniquet))<sup>1</sup>" :

- il y a conflit d'intérêts à chaque fois qu'un intérêt personnel peut entraîner une attitude ou une décision qui déroge à celle dictée par l'intérêt général. Il est inévitable qu'un conflit de cette nature se présente occasionnellement. Cette situation ne peut toutefois pas amener l'intéressé à agir effectivement contre l'intérêt général car un tel acte est, dans certains cas, punissable et constitue à tout le moins une atteinte immorale à l'intégrité;
- cet intérêt personnel peut aussi être indirect, à savoir lorsqu'une personne se laisse guider par l'intérêt d'un partenaire, d'un membre de sa famille proche ou d'une entreprise ou d'une institution pour laquelle elle travaille ou avec laquelle elle a noué une relation d'affaires, ou d'une société dans laquelle cette personne – ou son partenaire ou un membre de sa famille proche – a des intérêts.

La prévention des conflits d'intérêts et le respect des autres règles déontologiques doivent bien évidemment être une préoccupation essentielle pour tous les membres d'une commission de sélection; c'est une condition au bon exercice de leurs fonctions. Il relève des missions des autorités qui organisent une procédure de sélection de promouvoir activement cette culture et d'en contrôler le respect.

## B. La composition des commissions de sélection

7. On pourrait envisager de ne plus faire siéger de mandataires en fonction au sein des commissions de sélection des mandataires. Cette solution éliminerait tout risque de conflits d'intérêt et d'influence des autres membres de la commission de sélection par des mandataires en fonction. Cette solution est disproportionnée aux yeux de la Commission. Elle estime que la présence au sein des jurys d'une expertise du fonctionnement du service public, et notamment du management d'un service public, est utile. Ce souci d'expertise se traduit actuellement dans la composition de la commission de sélection par la présence obligatoire de deux membres qui sont eux-mêmes "mandataires", et plus précisément qui exercent des fonctions au moins équivalentes à la fonction de management à pourvoir.

8. La Commission considère que ce critère d'une "fonction au moins équivalente" offre déjà une garantie importante, à savoir qu'il s'agit de personnes qui ont elles-mêmes déjà été sélectionnées pour exercer une fonction de niveau équivalent, de sorte que la qualité de membre de la commission ne risque guère de les aider à viser personnellement une promotion à ce niveau.

---

<sup>1</sup> Voir l'avis n° 2023/3, nos 10 et 11.

9. Par ailleurs, en ce qui concerne l'expertise évoquée, qui est jugée utile, il n'est pas indispensable que ces membres de la commission de sélection soient encore en fonction. La définition pourrait dès lors être élargie aux personnes qui exercent *ou ont exercé* une telle fonction, ce qui augmenterait également quelque peu le nombre de personnes en mesure de satisfaire à ce critère.

10. En ce qui concerne les personnes qui sont encore en fonction, il subsiste cependant naturellement – et ce, malgré la garantie évoquée – certains risques qui pourraient être atténués grâce à différentes mesures.

a) Premièrement, il s'indique que les mandataires n'exercent pas leur fonction dans le même service que celui où la fonction est à pourvoir. Cette incompatibilité est déjà prévue dans les règles organiques applicables aux commissions de sélection<sup>2</sup>.

b) Deuxièmement, il semble s'indiquer de limiter le nombre de fois qu'une même personne siège au sein d'une commission de sélection au cours d'une période donnée (d'une ou de plusieurs années). Sur la base des chiffres communiqués par la ministre, il conviendrait à cet effet que cette tâche soit assurée par davantage de personnes qu'au cours des dernières années. Le 'pool' de membres potentiels peut déjà être élargi grâce à la proposition n° 9 ci-dessus et il pourrait également l'être en considérant comme une obligation de la fonction de mandataire d'être disposé à participer à ces commissions de sélection. Il pourrait à cet égard s'agir d'une obligation de participation au moins une fois tous les deux ans, couplée à un nombre maximum de participation par mandataire. Une autre technique consisterait à suivre une liste préétablie, de manière à ce que les mandataires soient désignés à tour de rôle en tant que membre d'une commission de sélection, ce qui permettrait une rotation des membres du jury plus élevée. Pour tenir compte de la mesure visée au a), la participation au jury des mandataires désignés sur la base de la liste et qui seraient issus du même service que celui où la fonction est à pourvoir devrait être reportée à une sélection ultérieure.

11. Des mesures comparables peuvent également être utiles en ce qui concerne les experts externes siégeant au sein des commissions de sélection. Il ressort en effet aussi des chiffres communiqués par la ministre qu'un nombre limité de consultants participent très souvent à ces commissions de sélection en tant qu'expert externe. Il s'indique donc également d'élargir le 'pool' de membres potentiels de cette catégorie, en recrutant par exemple aussi (en plus grand nombre) des experts provenant d'établissements d'enseignement supérieur (des universitaires) et de limiter le nombre de participations d'une même personne durant une période déterminée. Désigner à de multiples reprises les mêmes consultants au cours d'une période limitée nuit à leur indépendance et peut conduire à des conflits d'intérêts avec des mandataires qui tantôt sont leurs collègues au sein de la commission de sélection, tantôt sont les candidats qu'ils doivent évaluer.

## **C. Les obligations des membres internes des commissions de sélection**

### **C.1. Mesures visant à favoriser le bon fonctionnement des commissions de sélection**

12. Les membres titulaires d'un mandat sont déjà assujettis au Code de déontologie des mandataires publics et aux règles qu'il prévoit en matière de conflits d'intérêts. En vertu de l'article 4.4. de ce Code, le mandataire public, lorsqu'il existe dans son chef un conflit d'intérêts, est tenu d'en donner connaissance au préalable et, le cas échéant, de s'abstenir ultérieurement de toute autre action. Il s'indique de formaliser cette obligation déontologique au travers de déclarations de ces membres par lesquelles ils précisent les conflits d'intérêts potentiels pour lesquels la transparence est requise.

---

<sup>2</sup> On peut par exemple renvoyer à ce sujet à l'article 8 § 1<sup>er</sup>, 5<sup>o</sup>, de l'arrêté royal du 29 octobre 2001 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management dans les services publics fédéraux.

La Commission propose que tous les membres soient invités à faire une déclaration sur l'honneur indiquant:

- a) s'ils connaissent personnellement les candidats et, dans l'affirmative, à quel titre et à quel degré, et si leur relation est susceptible d'influencer positivement ou négativement la sélection;
- b) s'ils ont ou si leurs conjoints/partenaires respectifs ou leurs parents proches ont un intérêt personnel à ce qu'un candidat soit sélectionné ou à ce que plusieurs candidats soient sélectionnés (intérêt positif);
- c) s'ils ont ou si leurs conjoints/partenaires respectifs ou leurs parents proches ont un intérêt personnel à ce qu'un candidat ne soit pas sélectionné ou à ce que plusieurs candidats ne soient pas sélectionnés (intérêt négatif);
- d) s'ils ont eu des contacts, à propos de la sélection, avec d'autres personnes que les membres de la commission de sélection.

Cette déclaration doit être complétée au moment où les membres prennent connaissance de l'identité des candidats. L'instance chargée de la composition du jury devra se prononcer sur la déclaration et écarter tout candidat membre du jury si elle doute de son impartialité. Il en sera fait rapport (voir n° 18).

## **C.2. Mesures visant à limiter les avantages découlant de la qualité de membre du jury**

13. La ministre souligne, en particulier, certains risques découlant de la possibilité que les membres de la commission de sélection participent aussi ultérieurement à certaines sélections. Ces risques ne sont pas exclus pour les experts externes, mais concernent surtout les mandataires.

Ces risques pourront en effet être limités en interdisant aux membres des commissions de sélection de participer à toute sélection pour une fonction au sein du service pour lequel ils ont été membres d'un jury durant un délai à définir ultérieurement (par exemple d'un an ou de deux ans).

## **D. Les obligations des membres externes des commissions de sélection**

14. Les membres externes n'étant pas assujettis au Code de déontologie des mandataires publics, il convient de les soumettre à un code de déontologie particulier pour cette mission (analogue, par exemple, au code de déontologie qui s'applique aujourd'hui aux assesseurs qui siègent pour la DG Recrutement et Développement du SPF BOSA), ce code pouvant inclure, outre les dispositions mentionnées dans le présent avis, d'autres règles de déontologie (respect de la confidentialité de la procédure et de la délibération, respect des données à caractère personnel, etc.).

La Commission propose dès lors que les membres externes soient également invités à faire une déclaration sur l'honneur indiquant:

- a) s'ils connaissent personnellement les candidats et, dans l'affirmative, à quel titre et à quel degré, et si leur relation est susceptible d'influencer positivement ou négativement la sélection;
- b) s'ils ont ou si leurs conjoints/partenaires respectifs ou leurs parents proches ont un intérêt personnel à ce qu'un candidat soit sélectionné ou à ce que plusieurs candidats soient sélectionnés (intérêt positif);
- c) s'ils ont ou si leurs conjoints/partenaires respectifs ou leurs parents proches ont un intérêt personnel à ce qu'un candidat ne soit pas sélectionné ou à ce que plusieurs candidats ne soient pas sélectionnés (intérêt négatif);
- d) s'ils ont eu des contacts, à propos de la sélection, avec d'autres personnes que les membres de la commission de sélection.

L'instance chargée de la composition du jury devra se prononcer sur cette déclaration et écarter tout candidat membre du jury si elle doute de son impartialité. Il en sera fait rapport.

15. La Commission estime qu'il est également souhaitable de disposer:

- que nul expert externe ne peut être membre d'une commission de sélection s'il a antérieurement fourni des services aux services publics auxquels le candidat mandataire est associé;
- que nul membre d'une commission de sélection ne peut participer aux appels d'offres relevant de la compétence des services du mandataire sélectionné durant une période, par exemple, de deux ans après l'établissement du rapport de la sélection.

## **E. Les droits et les obligations des candidats**

16. Les candidats qui participent à une sélection devraient recevoir à l'avance la composition de la commission, ce qui correspond à la pratique actuelle, mais ils devraient également avoir le droit de demander la récusation d'un membre en cas de conflit d'intérêts. Les motifs d'une telle récusation sont – *mutatis mutandis* – identiques à ceux qui s'appliquent, conformément au Code judiciaire, à la récusation d'un juge, d'un magistrat de parquet et d'un expert.

Cette demande de récusation doit être communiquée dès que la composition de la commission de sélection est connue, pour des motifs dont le candidat avait déjà connaissance ou devait avoir connaissance. Dès lors que les candidats ne connaissent pas les noms des autres candidats à ce stade, une récusation en raison du lien entre un membre du jury et un autre candidat doit seulement être communiquée par un candidat après qu'il a été informé de l'identité des autres candidats, s'il a connaissance ou devait avoir connaissance du lien avec le membre du jury.

17. Afin d'exercer un certain contrôle à l'égard des déclarations des membres de la commission de sélection, il s'indique de demander également au candidat de faire une déclaration sur l'honneur dans laquelle il indiquera:

- a) s'il connaît personnellement les membres du jury et, dans l'affirmative, à quel titre et à quel degré, et si leur relation est susceptible d'influencer positivement sa sélection;
- b) si, à sa connaissance, un membre du jury ou un conjoint/partenaire ou un parent proche d'un membre du jury a un intérêt personnel à ce que le candidat soit sélectionné (intérêt positif).

Il convient d'interdire aux candidats d'avoir le moindre contact avec des membres du jury individuels, hormis la possibilité de transmettre au président du jury les déclarations visées plus haut.

## **F. Mesures supplémentaires**

18. L'instance chargée de la composition du jury lorsqu'elle se prononce sur les déclarations sur l'honneur des membres de la commission en fera chaque fois rapport.

19. Compte tenu de la possibilité qu'un membre d'une commission de sélection déjà désigné soit récusé pour un des motifs précités, il s'indique, pour chaque catégorie, de désigner également des membres suppléants qui pourront remplacer un membre récusé.

## **RECOMMANDATIONS**

La Commission formule les recommandations suivantes:

1. *Il convient de maintenir les mandataires au sein des commissions de sélection afin de tirer profit de leur expertise, tout en prévoyant une rotation suffisante en:*
  - a) *élargissant le groupe à ceux et celles qui ont exercé précédemment la fonction de mandataire;*
  - b) *fixant une liste qui déterminera l'ordre dans lequel les membres des commissions de sélection seront désignés à tour de rôle; le nombre de fois que la même personne siégera au sein d'une commission de sélection durant une période déterminée s'en trouvera ainsi limité.*
2. *En ce qui concerne les experts externes également, il convient de prévoir une rotation suffisante et d'élargir à cet effet le recrutement, notamment au personnel académique des établissements d'enseignement supérieur. Il est ici également indiqué de limiter le nombre de participations d'une même personne durant une période déterminée à des commissions de sélection.*
3. *Il convient de faire signer aux membres une déclaration sur l'honneur en matière de conflit d'intérêts, par laquelle ils indiqueraient*
  - a) *ne pas connaître personnellement les candidats ou, dans le cas contraire, à quel titre et à quel degré, et si leur relation est susceptible d'influencer positivement ou négativement la préférence;*
  - b) *qu'ils ou leurs conjoints/partenaires respectifs ou leurs parents proches n'ont aucun intérêt personnel à ce qu'un candidat soit sélectionné ou à ce que plusieurs candidats soient sélectionnés (intérêt positif);*
  - c) *qu'ils ou leurs conjoints/partenaires ou leurs parents proches n'ont aucun intérêt personnel à ce qu'un candidat ne soit pas sélectionné ou à ce que plusieurs candidats ne soient pas sélectionnés (intérêt négatif);*
  - d) *qu'ils n'ont pas eu de contact, à propos de la sélection, avec d'autres personnes que les membres de la commission de sélection.*
4. *Il convient de faire signer aux candidats une déclaration sur l'honneur portant sur les points suivants :*
  - a) *si le candidat connaît personnellement les membres du jury et, dans l'affirmative, à quel titre et à quel degré, et si leur relation est susceptible d'influencer positivement sa sélection;*
  - b) *si, à la connaissance du candidat, un membre du jury ou un conjoint/partenaire ou un parent proche d'un membre du jury a un intérêt personnel à ce que le candidat soit sélectionné (intérêt positif).*
5. *Il convient d'interdire aux membres du jury de participer, pendant une certaine période, à des sélections pour des fonctions dans le même service que celui pour lequel ils ont été membres du jury.*
6. *Il convient que les consultants qui participent à une commission de sélection en qualité d'expert externe ne puissent pas avoir fourni des services par le passé aux services publics auxquels le candidat mandataire est rattaché ni soumissionner, durant une période par exemple de deux ans suivant la sélection, à des marchés pour lesquels les services du mandataire sélectionné sont compétents.*
7. *Il convient que les candidats qui participent à la sélection aient le droit de récuser un membre de la commission de sélection en cas de conflit d'intérêts. Cette récusation devrait être demandée dès que l'intéressé en connaît ou aurait dû en connaître le motif.*
8. *Il convient que l'instance chargée de la composition du jury lorsqu'elle se prononce sur les déclarations sur l'honneur des membres de la commission de sélection en fasse rapport chaque fois.*
9. *Il convient de désigner des membres du jury suppléants afin de pouvoir remplacer définitivement un membre ayant un conflit d'intérêts.*