

RAPPORT ANNUEL 2023-2024

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 a été officiellement installée en 2016.

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 2023 au 31 août 2024 inclus, période au cours de laquelle la Commission s'est réunie à douze reprises.

2. Avis

Durant la période d'activités, la Commission a rendu cinq avis (un avis d'initiative, un avis général et trois avis individuels). La Commission a en outre reçu une demande d'avis individuel qu'elle a jugée irrecevable car elle ne portait pas sur une question particulière concernant les demandeurs (des parlementaires) mais sur des questions d'éthique concernant un de leurs collègues.

Une synthèse des avis est rappelée ci-dessous. La version complète des avis, ainsi que des avis antérieurs, est consultable sur [le site internet de la Commission](#).

2.1 Avis d'initiative n° 2023/4 du 13 octobre 2023 relatif au détachement de personnel en provenance du secteur public dans les organes stratégiques (précédemment "les cabinets ministériels") des membres du gouvernement fédéral et au fonctionnement transparent desdits organes

Pour assurer un fonctionnement transparent des cabinets, la Commission recommande que l'ensemble des coûts des collaborateurs détachés soit pris en charge par le budget des cabinets.

Les cabinets et les administrations devraient inscrire dans leurs contrats d'administration ou dans des notes de concertation séparées de bons accords et de bonnes pratiques en matière de déontologie. La gestion des conflits d'intérêts au sein du cabinet et la vigilance accrue en cas de détachement à temps partiel devraient y être abordées.

Les collaborateurs de cabinet devraient être mieux informés sur la problématique des conflits d'intérêts, tant à leur entrée en service que pendant l'exercice de leurs fonctions et à leur sortie de service.

Afin d'améliorer la transparence, la Commission conseille de compléter les données publiques des collaborateurs des cabinets, en cas de détachement, par l'indication de leur employeur d'origine et dans les autres hypothèses, par l'indication de la fonction précédente. Les dates d'entrée ou de sortie de fonction des collaborateurs doivent également être rendues publiques. Toutes ces données devraient rester accessibles au cours de la législature.

Les collaborateurs de cabinet devraient gérer leurs contacts avec les lobbyistes de façon active et transparente.

La Commission recommande enfin qu'une activité au sein d'un cabinet soit, dans certains cas, suivie d'une période de transition pour réduire les risques de conflits d'intérêts (voir à ce sujet également l'avis n° 2023/3 relatif à la mobilité entre le secteur public et le secteur privé – « pantouflage »).¹

¹ La Commission se réjouit de constater que le gouvernement a publié, au *Moniteur belge* du 13 juin 2024, la circulaire n° 735 "Aperçu des mesures visant à prévenir les conflits d'intérêts après la cessation des fonctions (mécanisme du tourniquet) dans la fonction publique administrative fédérale" qui vise à clarifier la nature des conflits d'intérêts qui peuvent survenir après la cessation des fonctions.

2.2 Avis général n° 2024/1 du 26 janvier 2024 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)

La demande d'avis portait sur la composition des commissions ("jurys") de sélection des mandataires publics au sein des services publics fédéraux, des institutions publiques de sécurité sociale et des organismes fédéraux d'intérêt public et identifiait une série de risques liés à la composition actuelle de ces commissions de sélection :

- présence au sein des jurys de personnes qui peuvent aussi, ultérieurement, participer elles-mêmes à une sélection et tirer une expérience de leur participation en tant que membre d'un jury ;
- risque de conflit d'intérêts ou de favoritisme entre les mandataires publics en fonction siégeant dans les jurys et les candidats mandataires publics ;

Après avoir analysé les droits et les obligations des candidats et les obligations qui devraient être imposées aux membres externes des commissions de sélection, la Commission s'est penchée sur les mesures pouvant être prises en vue d'encadrer la participation – sans l'exclure – des mandataires publics au sein des commissions de sélection et de favoriser le bon fonctionnement des commissions de sélection.

2.3 Avis individuels confidentiels 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 individuel 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(e) ministre ou secrétaire d'État fédéral et tendait à régler de façon préventive une situation de conflit d'intérêt potentielle qui aurait pu résulter du cumul d'une fonction de conseiller au sein du cabinet de ce(tte) ministre ou secrétaire d'État fédéral et une fonction de président du Conseil d'administration d'une autorité relevant du pouvoir de tutelle de ce(tte) même ministre ou secrétaire d'État fédéral.

La Commission a conclu des éléments contenus dans le dossier que le cumul envisagé donnerait lieu à un conflit d'intérêts structurel (situation de « contrôleur contrôlé »), qu'il n'était pas possible qu'un conseiller de la cellule stratégique continue à exercer cette fonction – même à temps partiel – après avoir été nommé président du Conseil d'administration d'une autorité relevant du pouvoir de tutelle de ce(tte) même ministre ou secrétaire d'État fédéral.

Comme elle l'avait annoncé en conclusion de son rapport annuel 2022 – 2023, la Commission a entamé, au cours de la période de référence, ses travaux en vue de la publication d'avis à caractère général d'initiative rassemblant les principes qui se dégagent de différents avis individuels confidentiels qu'elle a rendus dans le passé, notamment dans le domaine des conflits d'intérêts. L'idée est de permettre à l'ensemble des mandataires publics de prendre connaissance des principes qui guident la Commission lorsqu'elle est amenée à se prononcer sur des questions particulières de déontologie.

3. Note de "Vision d'avenir"

La Commission a finalisé le 19 février 2024 le texte "Vision d'avenir", qui constitue l'aboutissement de la réflexion entamée en juin 2022, à la suite de l'audition des professeurs Edouard Delruelle (ULg) et Bernard Hubeau (UAntwerpen). Ce texte établit le bilan et examine les perspectives de la Commission en ce qui concerne ses missions, compétences et activités. En vue de prolonger plus spécifiquement sa réflexion en ce qui concerne sa communication, la Commission a entendu, le 10 juin 2024, le professeur Nicolas Baygert (IHECS et ULB).

4. Contacts avec d'autres institutions

4.1 Rencontre avec Mme Petra De Sutter, Vice-première ministre et ministre de la Fonction publique

MM. Willems (Président) et Boutmans (Membre) ont rencontré la Vice-première ministre et ministre de la Fonction publique le 18 septembre 2023. Un échange de vues a eu lieu avec la ministre sur la nouvelle circulaire n° 706 pour le cadre déontologique des fonctionnaires fédéraux, sur le code de déontologie des membres du gouvernement fédéral ainsi que sur l'avis de la Commission en matière de pantouflage (n° 2023/3).

4.2 Réseau européen d'éthique publique (European Network for Public Ethics)

Mme Marie-José Laloy et M. Eddy Boutmans, membres de la Commission, ont participé à la Conférence annuelle du Réseau européen d'éthique publique, organisée par la Commission for the Prevention of Corruption de Slovénie à Ljubljana, les 4 et 5 octobre 2023.

La conférence avait pour thème ‘*Strengthening Public Integrity and Countering Undue Influence in Democracies*’ et avait notamment pour objet, outre les questions statutaires internes au Réseau, de finaliser la position du Réseau sur les standards minimums communs en matière d’obligations déclaratives des mandataires publics.

4.3 Réseau francophone d’éthique et de déontologie parlementaires (RFEDP)

La Commission a participé à distance à l’Assemblée générale annuelle du Réseau francophone d’éthique de déontologie parlementaires, les 12 et 13 octobre 2023 (organisée à Québec par la présidence du Réseau).

À cette occasion, Mme Jacqueline Herzet, membre de la Commission, a fait une présentation sur les questions de déontologie qui peuvent se poser dans le cadre de l’utilisation des réseaux sociaux et a notamment exposé l’avis d’initiative n° 2023/1 du 13 mars 2023 relatif à l’utilisation des réseaux sociaux par les parlementaires fédéraux.

4.4 Union européenne - Rapport sur l’État de droit (*Rule of law*) 2024

La Commission a pris part à la consultation des parties prenantes en préparation du Rapport sur l’État de droit 2024, après quoi une délégation de la Commission a échangé, par téléconférence, avec des fonctionnaires de la Commission européenne, le 9 février 2024. À cette occasion, la Commission a déposé une note écrite.

Dans le Rapport sur l’État de droit 2024, publié le 24 juillet 2024, les contributions de la Commission sont citées à plusieurs reprises.

4.5 Médiateurs fédéraux

La Commission a procédé, le 19 février 2024, à l'audition de MM. Jérôme Aass et David Baele, médiateurs fédéraux. Les deux médiateurs fédéraux ont expliqué leur rôle dans la législation concernant les lanceurs d'alerte ainsi que le fonctionnement du Centre Intégrité du Médiateur fédéral.

4.6 Visite d'étude à La Haye

Les 17 et 18 juin 2024, la Commission a effectué un voyage d'études à La Haye. Elle y a rencontré les membres du *College van onderzoek integriteit* de la *Tweede Kamer*, des représentants du Ministère de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume (*Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*) ainsi que M. Philippe Gautier, greffier de la Cour internationale de Justice.

5. Comptes 2022 et dotation 2024

Les comptes 2022 de la Commission ont été contrôlés et approuvés par la Commission de la Comptabilité de la Chambre (DOC 55 3708/001, pp. 67 à 70).

Les crédits sollicités par la Commission pour l'année budgétaire 2024 s'élevaient à 177.606 euros. Compte tenu de l'important boni disponible de la Commission fédérale de déontologie, la Chambre a décidé d'octroyer une dotation de 150.000 euros, le solde étant financé par le boni de la Commission.

Par ailleurs, la loi du 23 novembre 2023 habilitant la Cour des comptes à contrôler les comptes de la Chambre des représentants et des institutions à dotation et à assister ces institutions dans la confection des budgets est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2024. Cette loi charge également la Cour

des comptes de contrôler chaque année la régularité et la légalité des comptes des institutions à dotation qui sont liées à la Chambre, dont la Commission. La Commission a adapté son Règlement d'ordre intérieur à la suite de cette loi.

À partir du budget 2025, la Commission établira ses propositions budgétaires sur la base des tableaux standards établis par la Chambre des représentants et la Cour des comptes.

Pour les comptes 2023, la Cour des comptes opérera un contrôle des comptes et vérifiera si les dépenses sont justifiées. A partir de l'exercice 2024, la Cour des comptes demande de respecter des procédures et des standards permettant au meilleur contrôle des dépenses.

6. Conclusion

Comme l'ont épinglé tant la Commission européenne² que le GRECO³, les évolutions du cadre déontologique et d'intégrité des mandataires publics en Belgique restent lentes et complexes à mettre en œuvre. Des progrès sont certes réalisés mais cela s'apparente à une politique des petits pas, plus dictée par des contraintes externes – souvent internationales – que par une véritable prise de conscience interne des enjeux éthiques. La Commission souhaite, à travers ses avis, fournir une contribution aux réflexions que les autorités compétentes doivent mener en vue de réaliser les réformes nécessaires tant sur le plan interne qu'international. Les recommandations qu'elle formule sont basées sur une approche pragmatique des questions de déontologie qui y sont abordées.

² Voir : [Commission européenne, Document de travail des Services de la Commission, Rapport 2024 sur l'état de droit, Chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Belgique, du 24 juillet 2024, SWD\(2024\) 801 final réf:](#)

³ Voir l'[Addendum au deuxième Rapport de conformité sur la Belgique dans le Quatrième Cycle d'Evaluation concernant la Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs du 7 mai 2024, GrecoRC4 \(2024\) 1.](#)

La Commission est pleinement consciente de son statut d'organe d'avis. Les autorités compétentes sont en effet libres quant aux suites concrètes qu'elles donnent à ses recommandations. La Commission regrette cependant que les autorités compétentes ne fassent pas preuve de plus de réactivité par rapport aux avis qu'elle émet. Ces dernières tardent en effet souvent à mener les réflexions et organiser les débats visant à initier les réformes nécessaires. La Commission reste à leur disposition pour soutenir toutes les initiatives prises en vue de promouvoir les standards éthiques.

Outre sa mission d'avis, la Commission souhaite également participer à la genèse d'une véritable culture de la déontologie. A l'heure où les médias sociaux font office de tribunaux de la moralité, le respect de la déontologie est l'un des plus grands défis auxquels les mandataires publics sont confrontés. La Commission veut aider les mandataires publics à relever ce défi en leur servant de partenaire éthique lorsqu'ils sont confrontés à des questions de déontologie.

La Belgique n'est pas un îlot isolé du reste du monde en matière d'éthique et de déontologie. De nombreuses évolutions trouvent leur source au niveau européen et international. C'est la raison pour laquelle la Commission reste étroitement impliquée dans le Réseau européen d'éthique publique ainsi que dans le Réseau francophone d'éthique de déontologie parlementaires. Ces rencontres internationales permettent aux membres d'échanger les bonnes pratiques en matière de déontologie et d'éthique publique. Elles permettent également de voir comment d'autres pays réagissent à des défis comparables dans le but de restaurer la confiance du citoyen dans les institutions et les mandataires publics.

La Commission est bien entendu prête à mener des concertations avec le Parlement et le gouvernement à propos de sa note de « Vision d'avenir ».

La Commission relève enfin que le cadre légal dans lequel elle déploie ses activités ne lui permet pas toujours de réagir adéquatement aux situations auxquelles elle est confrontée. Ainsi, durant la période d'activité, la Commission a été saisie de deux questions urgentes auxquelles l'application des procédures légales n'aurait pas permis de donner une suite utile. La Commission a tenté d'apporter une réponse pragmatique aux mandataires publics qui la sollicitaient. Elle appelle de ses vœux une adaptation de la loi du 6 janvier 2014 afin d'y inscrire une procédure d'avis urgente, lorsque des circonstances objectives bien établies ne permettent pas de suivre la procédure habituelle.