



### Avis n° 2025/1 du 4 juillet 2025

## Avis général relatif aux activités des membres des organes stratégiques des membres du gouvernement fédéral

1. En date du 2 juin 2025, le Président de la Chambre des représentants, M. Peter De Roover, a introduit, au nom de son assemblée, une demande d'avis auprès de la Commission fédérale de déontologie (ci-après « la Commission »), conformément à l'article 4, § 2, alinéa premier, de la loi du 6 janvier 2014 portant création d'une Commission fédérale de déontologie et portant le Code de déontologie pour les mandataires publics (ci-après « la loi du 6 janvier 2014 »).

Cette disposition se lit comme suit :

« La Commission a pour mission de formuler des avis ou des recommandations à caractère général, à l'exclusion de cas particuliers visant nommément un ou plusieurs mandataires publics, en matière de déontologie et d'éthique et de conflits d'intérêts, d'initiative, sur la base d'une demande signée par au moins un tiers des membres du Sénat ou sur la base d'une demande signée par au moins cinquante membres de la Chambre des représentants. ».

### I. Objet de la demande d'avis

2. La demande d'avis concerne un membre d'une cellule stratégique d'un membre du gouvernement fédéral et comporte les questions suivantes :

- *Un membre d'une cellule stratégique peut-il donner des conférences ou présenter des exposés au sujet de la politique gouvernementale ?*
- *Quelles sont les limites et les lignes rouges ?*
- *Dans quelle mesure un membre d'une cellule stratégique peut-il accorder un droit de regard dans l'élaboration de la politique, les options politiques ouvertes, etc., quand un droit de regard similaire n'est pas accordé aux parlementaires ?*
- *Un membre d'une cellule stratégique peut-il en outre, dans ce cadre, partager des informations dont le Parlement n'a pas encore connaissance ?*
- *Est-il, déontologiquement parlant, admissible que des membres de cellules stratégiques participent à des événements dont l'accès est payant, même si le membre de cabinet n'est pas rémunéré personnellement pour cette participation ?*
- *Est-il admissible du point de vue déontologique qu'un membre de cabinet s'exprime en des termes condescendants à propos d'autres partis gouvernementaux et d'autres membres du gouvernement dans le contexte d'un forum public ?*
- *Dans quelle mesure est-il admissible déontologiquement que des membres de cabinet accordent à des groupes sélectionnés de citoyens (moyennant rémunération ou non) un droit de regard dans des plans stratégiques et des textes de loi concernant lesquels le gouvernement n'a pas encore souhaité fournir d'explications au Parlement ?*
- *Quels genres d'activités connexes rémunérées ou non des membres de cabinet sont-ils autorisés à exercer, notamment dans le domaine de compétences qui est le leur au sein du cabinet où ils travaillent ?*

## II. Recevabilité de la demande d'avis

3. L'article 4, § 2, alinéa premier, de la loi du 6 janvier 2014 requiert que la demande d'avis de la Chambre des représentants soit signée par au moins cinquante députés de la Chambre.

Le Président de la Chambre indique que la demande d'avis a été soutenue, en séance plénière du 28 mai 2025, par un vote par assis et levé de plus de cinquante députés.

La Commission renvoie à son Avis n° 2021/3 dans lequel elle a déjà considéré comme recevable une demande soutenue de cette manière en raison des circonstances particulières (crise sanitaire).

Par conséquent, la Commission considère que cette condition légale est également remplie dans le cas d'espèce.

## III. Champ d'application *ratione personae* de la loi du 6 janvier 2014

4. L'article 2, § 1, 10°, de la loi du 6 janvier 2014, entrée en vigueur le 10 avril 2014, considère le chef de cabinet (adjoint) comme un mandataire public auquel s'appliquent la loi et le Code de déontologie des mandataires publics qui l'accompagne, adopté par la Chambre le 15 juillet 2018.

La loi du 17 juillet 2023 modifiant la loi du 6 janvier 2014 a étendu la catégorie des chefs de cabinet (adjoints) à tous les membres de tous les organes stratégiques des membres du gouvernement fédéral.

5. La Commission précise qu'elle ne peut se prononcer sur des cas individuels étant donné qu'elle n'est compétente pour émettre un avis sur une question spécifique relative à la déontologie, à l'éthique ou aux conflits d'intérêts d'un mandataire public qui le concerne personnellement, que si le mandataire public en fait lui-même la demande (voir l'article 4, § 1<sup>er</sup>, alinéa premier, de la loi du 6 janvier 2014), habituellement et de préférence de façon préventive. En l'espèce, l'avis donné par la Commission est donc un avis de portée générale qui vise tous les membres des organes stratégiques d'un membre du gouvernement fédéral.

## IV. Cadre réglementaire

6. Les membres des organes stratégiques d'un membre du gouvernement sont, en tant que mandataires publics, directement soumis au Code de déontologie des mandataires publics<sup>1</sup>. L'objectif du Code est de préciser les principes fondamentaux et les règles de comportement qui reflètent les valeurs qui sont considérées comme touchant aux fondements de l'exercice des fonctions des mandataires publics.

L'article 4.19 de ce Code est libellé comme suit : "*Les mandataires publics sont comptables des actes et du comportement de leurs collaborateurs*". Ainsi, un chef de cabinet (adjoint) doit donner les orientations nécessaires aux membres des organes stratégiques pour qu'ils connaissent et respectent les règles déontologiques. En cas de doute, les membres des organes stratégiques doivent consulter leurs dirigeants et en cas de violation, ceux-là doivent les rappeler à l'ordre.

---

<sup>1</sup> Voir [https://www.fed-deontologie.be/wp-content/uploads/2020/06/Code\\_de\\_deontologie\\_des\\_mandataires\\_publics.pdf](https://www.fed-deontologie.be/wp-content/uploads/2020/06/Code_de_deontologie_des_mandataires_publics.pdf)

7. En outre, les membres du gouvernement sont soumis à la circulaire du 20 juin 2023 concernant le Code de Déontologie pour les membres du gouvernement (M.B. 27 juin 2023). Ce code, annexé à la circulaire, prévoit notamment que les ministres sont responsables des actes et comportements de leurs collaborateurs. La règle de conduite de ce code, intitulée « 2. Responsabilité », précise dans son premier paragraphe que « *les ministres sont responsables devant le parlement et les citoyens des décisions prises, des actions et de la conduite de leurs départements, services et personnel* ». Le troisième paragraphe de cette même règle de conduite contient également une disposition préventive, qui se lit 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.* ». La règle de conduite « 8. Transparence » précise quant à elle que « *les membres du gouvernement doivent s'informer au préalable de la portée et des conséquences objectives de leurs décisions futures. Ils étayent leurs décisions et ne peuvent restreindre l'accès à l'information que lorsqu'un intérêt général plus important le requiert. Les membres du gouvernement sont comptables des actes et du comportement de leurs collaborateurs.* ».

8. Il importe de rappeler que la Commission peut émettre des avis, sur base de l'article 4, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi du 6 janvier 2014, à la demande d'un membre du gouvernement, sur une question spécifique de déontologie, d'éthique ou de conflits d'intérêts le concernant. Ces avis ne sont publiés, et de manière anonyme, qu'avec le consentement préalable de la personne concernée.

9. La Commission émet son avis sur la base de la législation pertinente en vigueur, du Code de déontologie des mandataires publics, ainsi que des principes déontologiques généraux (voir le Règlement d'ordre intérieur, section 5.3, et l'Avis n° 2016/1 du 14 décembre 2016, §9).

## **V. Analyse thématique des questions**

10. En ce qui concerne les conférences et exposés des membres d'organes stratégiques, en ce compris la question de savoir s'ils peuvent s'exprimer publiquement sur les politiques gouvernementales et partager (contre rémunération ou non) avec certains groupes des informations non encore transmises au Parlement (projets, informations), les principes fondamentaux et les règles de comportement pertinents du Code de déontologie pour les mandataires publics sont les suivants :

- Principe fondamental d'égalité (article 3.5) :  
“3.5. *Les mandataires publics sont au service de tous les citoyens, sans discrimination d'aucune.*”
- L'intégrité (articles 4.1 à 4.3) :  
« 4.1. *Les mandataires publics agissent dans le respect de la légitime confiance que le citoyen place en eux.*  
4.2. *L'intégrité comprend, dans le chef des mandataires publics, notamment l'honnêteté, la loyauté, la délicatesse, la probité, l'équité, l'impartialité et l'incorruptibilité. Elle s'applique à tous les aspects de la conduite professionnelle de ceux-ci.*  
4.3. *Ces qualités constituent le fondement éthique des décisions prises par les mandataires publics notamment lorsque surgit un conflit d'intérêt.* »

- Les conflits d'intérêts (articles 4.4 et 4.5) :  
 « 4.4. 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.  
 4.5. Les intérêts particuliers ou personnels 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. ».

La Commission se réfère à la distinction qu'elle a opérée à plusieurs reprises dans ses avis antérieurs<sup>2</sup> entre les conflits d'intérêts structurels et occasionnels : « Les conflits d'intérêts peuvent être structurels, lorsqu'ils découlent presque automatiquement de l'exercice simultané des fonctions et/ou mandats publics en cause, indépendamment du comportement du mandataire public et des rémunérations en cause. Ils peuvent être conjoncturels [conflits d'intérêts occasionnels], lorsqu'ils sont liés occasionnellement à l'actualité, à des circonstances exceptionnelles ou particulières, à la situation personnelle ou aux comportements du titulaire des fonctions ou mandats publics. » Lorsque, lors d'une de ses interventions, il existe un conflit d'intérêts dans son chef, le mandataire public est tenu d'en donner connaissance au préalable et, le cas échéant, de s'abstenir ultérieurement de toute autre action.

- L'indépendance (article 4.11)  
 « 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. »
- La confidentialité et la discrétion (article 4.20) :  
 « 4.20. Les mandataires publics sont tenus de respecter la confidentialité des documents lorsque celle-ci a été préalablement établie sur la base d'une loi ou d'un règlement. Ils ne peuvent diffuser ces documents ni en rendre le contenu public. »

La confidentialité et la discrétion sont des principes déontologiques à respecter dans les relations entre le gouvernement et le Parlement en ce qui concerne les documents et les informations à partager en priorité entre eux. Il appartient à la Chambre de déterminer, soit par voie législative, soit en concertation avec le gouvernement sur la base d'un règlement ou d'un protocole d'accord, quels documents et informations doivent être transmis en priorité au Parlement.

Leur divulgation ou exploitation sans respecter cette priorité constitue une faute déontologique.

---

<sup>2</sup> Voir e.a. [l'Avis d'initiative n° 2022/1 du 20 décembre 2022 relatif aux conflits d'intérêts résultant du cumul de mandats et fonctions publics.](#)

11. En ce qui concerne le langage public, à savoir (voir I.) s'il est déontologiquement acceptable qu'un « *membre d'un organe stratégique s'exprime dans des termes condescendants à propos d'autres partis gouvernementaux et d'autres membres du gouvernement dans le contexte d'un forum public* », la référence pertinente du Code de déontologie pour les mandataires publics est la suivante :

- Principe fondamental de dignité (article 3.6) :  
« 3.6. *Les mandataires publics adoptent, en toutes circonstances, un comportement adapté, responsable et respectueux des personnes et des institutions.* »

12. En ce qui concerne les activités connexes des membres des organes stratégiques autorisées dans leur domaine de travail, en ce compris l'intervention lors des événements payants sans être eux-mêmes rémunérés, les principes fondamentaux et les règles de comportement pertinents du Code de déontologie pour les mandataires publics sont les suivants :

- Principe fondamental de l'intérêt général (article 3.3) :  
« Art.3.3. *Les mandataires publics servent l'Etat dans toutes ses composantes et agissent uniquement dans l'intérêt général et dans l'intérêt de la population, lesquelles priment toujours l'intérêt particulier.* »  
Ceci implique que les mandataires publics doivent faire preuve de retenue dans la diffusion ou commercialisation d'informations et de connaissances acquises dans des dossiers concrets.
- Les conflits d'intérêts (articles 4.4 et 4.5, voir supra) :  
En donner connaissance au préalable et, le cas échéant, de s'abstenir ultérieurement de toute autre action.
- Les présents et avantages divers (article 4.6) :  
« 4.6 *Les mandataires publics ne peuvent, directement ou indirectement, solliciter ni accepter aucun avantage financier ou matériel, de quelque nature que ce soit et sous quelque forme que ce soit, en ce compris tout présent d'une valeur autre que symbolique.* »
- La déclaration des mandats (article 4.10) :  
« 4.10. *Les mandataires publics assurent une transparence totale concernant leurs missions, mandats ou professions, même non rémunérés, exercés dans le secteur public ou privé.* »
- Les incompatibilités (article 4.13) :  
« 4.13. *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.* »

Les activités connexes ne font pas partie du travail d'un membre d'un organe stratégique et doivent donc en principe être exercées pendant le temps libre ou pendant les congés. Par analogie avec la disponibilité requise pour les parlementaires<sup>3</sup>, le principe selon lequel une activité connexe ne doit pas nuire à la disponibilité en termes d'emploi du temps s'applique également aux membres des organes stratégiques. Il n'est pas approprié d'exercer une activité connexe qui les mettrait plus qu'occasionnellement dans l'impossibilité de remplir les obligations qui leur incombent en tant que membres d'un organe stratégique. Le fait que l'activité connexe soit rémunérée ou non n'est pas relevant à cet égard.

13. A ces éléments tirés du Code de déontologie s'ajoutent les principes généraux de déontologie.

---

<sup>3</sup> Voir l'[Avis général 2017/1 concernant le statut du Président de la Chambre des représentants](#).

## **VI. RECOMMANDATIONS**

Sur la base de l'analyse juridique et déontologique exposée ci-dessus, la Commission formule les recommandations générales suivantes concernant les membres des organes stratégiques des membres du gouvernement fédéral.

### **1. Prise de parole publique**

Un membre d'un organe stratégique peut s'exprimer sur les politiques publiques, à condition de :

- préciser clairement s'il s'exprime au nom de l'organe stratégique ou en son nom propre ;

S'il agit en tant qu'orateur à la place du ministre ou du chef de cabinet ou à leur demande, il est toujours censé s'exprimer au nom du ministre lorsqu'il s'agit de questions politiques.

- respecter son devoir de confidentialité et de discrétion sur tous les documents et informations acquis dans le cadre de sa fonction, dès lors que ceux-ci devraient être partagés en priorité entre le gouvernement et le Parlement et ne sont pas encore connus de ce dernier.

Il appartient à la Chambre de déterminer, soit par voie législative, soit en concertation avec le gouvernement sur la base d'un règlement ou d'un protocole d'accord, quels documents et informations doivent être transmis en priorité au Parlement.

### **2. Activités connexes**

Un membre d'un organe stratégique peut exercer des activités connexes, rémunérées ou non, pour autant que :

- ces activités soient compatibles avec leur mission de service public ;
- elles soient en principe exercées en dehors du temps de travail (temps libre ou congé) ;
- elles soient dûment déclarées conformément à l'article 4.10 du Code de déontologie ;
- en cas de conflit d'intérêts, il en donne connaissance au préalable, prenne les mesures appropriées et, le cas échéant, s'abstienne ultérieurement de toute autre action.

La Commission a recommandé, dans son avis n° 2022/1 (voir supra), la création d'un organe indépendant chargé de se prononcer sur les conflits d'intérêts structurels. Les conflits d'intérêts occasionnels devraient faire l'objet d'une déclaration auprès du même organe, assortie d'une proposition concrète de les éviter. La Commission constate qu'il n'existe à ce jour pas d'organe indépendant chargé de se prononcer sur les conflits d'intérêts visant les membres des organes stratégiques. Il n'existe pas davantage au sein de ces organes un règlement spécial visant à encadrer ces situations.

### 3. Intervention lors d'un événement payant

Une intervention lors d'un événement à accès payant n'est pas en soi interdite, à condition que le membre d'un organe stratégique :

- ne perçoive aucune rémunération personnelle ou avantage en nature d'une valeur autre que symbolique ;
- respecte les règles de comportement relatives à l'intégrité et l'impartialité ;
- respecte son devoir de confidentialité et de discrétion sur tous les documents et informations acquis dans le cadre de sa fonction, dès lors que ceux-ci devraient être partagés en priorité entre le gouvernement et le Parlement et ne sont pas encore connus de ce dernier ;

Il appartient à la Chambre de déterminer, soit par voie législative, soit en concertation avec le gouvernement sur la base d'un règlement ou d'un protocole d'accord, quels documents et informations doivent être transmis en priorité au Parlement.

- s'assure également à ce que les organisateurs, lors de l'invitation et de la communication sur l'événement, donnent la priorité au partage de l'information et s'abstiennent d'envoyer des messages promotionnels inappropriés, contraires à l'intérêt public.

### 4. Comportement public

Il est contraire au principe fondamental de dignité de l'article 3.6 du Code de déontologie des mandataires publics, qui dispose que les mandataires publics adoptent, en toutes circonstances, un comportement adapté, responsable et respectueux des personnes et des institutions, dès qu'un membre d'un organe stratégique tient publiquement des propos irrespectueux à l'égard « *d'autres partis gouvernementaux et d'autres membres du gouvernement* ». Les mandataires publics doivent en toutes circonstances préserver un comportement exemplaire et respectueux du débat démocratique.

### 5. Cadre d'application

La Commission souligne que le respect des règles déontologiques est une attitude des mandataires publics qui nécessite un cadre d'application approprié. Lorsqu'un membre d'un organe stratégique agit à l'encontre de ces règles, il doit être rappelé à l'ordre par ses dirigeants. En vertu du Code de Déontologie pour les membres du gouvernement, ces derniers doivent prendre les mesures nécessaires pour gérer les risques d'intégrité dans les cellules stratégiques.

La Commission a déjà souligné la nécessité d'un cadre d'application dans ses avis précédents.<sup>4</sup>

La Commission rappelle enfin que toutes ces recommandations sont de nature générale. Elles ne visent aucun mandataire déterminé et ne préjugent pas de l'analyse d'un cas individuel, lequel ne pourrait faire l'objet d'un avis que sur demande expresse de la personne concernée.

---

<sup>4</sup> Voir e.a. les recommandations d) et e) de [l'Avis d'initiative n° 2022/1 du 20 décembre 2022 relatif aux conflits d'intérêts résultant du cumul de mandats et fonctions publics](#).