FEDERALE DEONTOLOGISCHE COMMISSIE

COMMISSION FÉDÉRALE DE DÉONTOLOGIE

Avis n° 2026/2 du 23 janvier 2026

Avis d'initiative relatif à la responsabilité déontologique des parlementaires lorsqu'ils confient des missions à leurs collaborateurs ou à des membres du personnel du parlement

I. PROCÉDURE

1. 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 (ci-après « la loi du 6 janvier 2014 »), la Commission fédérale de déontologie (ci-après « la Commission ») prend l'initiative de formuler un avis à caractère général relatif à la responsabilité déontologique des parlementaires lorsqu'ils confient des missions à leurs collaborateurs ou à des membres du personnel du parlement.

II. INTRODUCTION

2. L'article 1er, alinéa 2, du Code de déontologie des membres de la Chambre des représentants ainsi que de celui des membres du Sénat prévoient ce qui suit :
"Pour l'application du présent code, sont assimilés à des actes accomplis par les membres de la Chambre/du Sénat, les actes accomplis en leur nom par leurs collaborateurs personnels, des collaborateurs de leur groupe politique ou des tiers agissant pour leur compte." [1]
La Commission renvoie à ce sujet à son avis d'initiative n° 2021/1 du 28 juin 2021 relatif aux collaborateurs parlementaires.

3. Le présent avis concerne les relations entre, d'une part, les parlementaires, et en particulier les parlementaires exerçant une fonction spéciale au sein des organes d'administration de la Chambre des représentants et du Sénat [2], et d'autre part, leurs collaborateurs ou les membres du personnel du parlement.

4. L'avis ne porte pas sur la délégation de compétences telle que définie en droit administratif, laquelle implique un texte législatif ou réglementaire de délégation qui définit clairement le contenu de la délégation et l'identité du déléguant et du délégataire. Les parlementaires n'étant pas dans leurs fonctions des agents des services publics, ils ne sont pas soumis aux règles de la délégation de compétence telle que définie ci-dessus.

---

[1] Les membres du personnel du parlement peuvent être concernés comme des tiers agissant pour le compte des parlementaires.
[2] Notamment le président, les vice-présidents, les membres du Bureau (et du Comité de gouvernance), les membres associés du Bureau et les présidents de groupe.

Il s'agit ici principalement du soutien logistique et de la dimension financière des activités des parlementaires, c'est-à-dire de l'utilisation des fonds publics.

En effet, la population attend du parlement et des parlementaires qu'ils fixent la norme et s'y conforment. Ils font ainsi preuve d'un comportement exemplaire, reflet de leur souci pour l'intérêt public.

Une démocratie requiert des élus un comportement sans faille, c'est-à-dire qu'ils soient non seulement respectueux des règles mais aussi attentifs aux actes posés en leur nom ou réalisés pour eux ou pour le parlement.

5. Pour exiger le respect des règles, il est essentiel de définir ces règles et de les faire connaître.

   La transparence des décisions et des comportements a déjà été abordée, au moins partiellement, par la Commission dans des avis antérieurs. Le comportement au sein des organisations est influencé par la clarté des règles qui s'appliquent à leurs membres, ainsi que par la transparence des décisions et des comportements.

   La clarté des décisions, quant à elle, est un objectif d'autant plus difficile à atteindre que les attentes des citoyens sont grandes : ils veulent des pratiques en phase avec les réalités économiques qu'ils connaissent. Or ces pratiques sont parfois anciennes et ne sont que trop rarement remises en question, ce qui peut causer un fossé entre la réalité telle qu'elle transparaît des pratiques et la façon dont elle est perçue par les citoyens. Ceci peut fragiliser leur confiance envers les institutions représentatives de la démocratie.

   Des événements récents ont d'ailleurs montré que la responsabilité des parlementaires peut aussi être questionnée. On pourrait ainsi parfois s'interroger quant à l'utilité d'un voyage, quant à la raison d'avantages liés à l'exercice d'une fonction ou encore lors d'un achat ou toute autre action réalisé(e) par un collaborateur parlementaire ou un membre du personnel du parlement.

   La plupart du temps, ces situations sont mises au jour à l'occasion d'incidents dont est accusée – à tort ou à raison – l'une ou l'autre figure politique. Hormis les cas de fraudes avérées rares, il s'agit la plupart du temps d'une mise en cause de règles utilisées de façon généralisée. Il peut également s'agir de règles définies pour un groupe de personnes mais qui ne correspondent plus aux standards/critères adaptés à la situation économique. La transparence et l'actualisation de ces règles est donc également importante.

III. PRINCIPES

A. Gérer de manière prudente et diligente

6. Le Code de déontologie des mandataires publics dont les principes sont également appliqués par la Commission aux parlementaires [3], précise dans son article 4.18 que *« les mandataires publics dépensent les deniers de manière raisonnable et gèrent les biens de la collectivité en bon père de famille ».*

   Ces notions de « prudence » et de « diligence » sont souvent interprétées de manière divergente dans l'opinion publique. C'est ici que des précisions devraient être apportées pour éviter ces malentendus. Les règles applicables au parlement, aux collaborateurs politiques et aux membres du personnel du parlement devraient être calquées sur les règles applicables à l'ensemble des services publics et s'y référer autant que possible. Il est nécessaire de repenser et redéfinir les pratiques et de les faire connaître de façon claire aux citoyens.

B. Être attentifs aux actes posés en son nom ou au bénéfice du parlement ou d'un parlementaire

7. Le Code de déontologie des membres de la Chambre et du Sénat, par leur article 1er, alinéa 2, sont déjà applicables aux collaborateurs parlementaires (cf. supra II, 2).

   Les parlementaires, en tant que législateurs, ont une obligation politique dans le sens d'une responsabilité éthique et morale. Ils ont, plus que tout autre citoyen, une fonction d'exemple dans la poursuite de l'intérêt public. Il en va de même pour leurs collaborateurs et pour les membres du personnel du parlement auxquels une mission est confiée.

   Ce principe s'apparente à la jurisprudence en cas de délégation du pouvoir de représentation au sein d'une société, qui précise que l'organe d'administration reste responsable de la surveillance générale de la gestion de la société, même si certains pouvoirs sont délégués et que les administrateurs doivent veiller à ce que les décisions prises et les actes accomplis par les personnes déléguées soient conformes à l'intérêt social et aux lois.

C. Evaluer sur une base régulière le fonctionnement interne du parlement

8. En ce qui concerne les missions confiées en elles-mêmes, l'article 4.19 du Code déontologie des mandataires publics précise que ceux-ci « *sont comptables des actes et comportement de leurs collaborateurs* ».

   Ceci implique par extension de remettre régulièrement en question le fonctionnement des services du parlement et de redéfinir les règles à la lumière de l'évolution de la société et éventuellement des technologies. Des économies demandées aux citoyens devraient aussi s'appliquer dans les dépenses du parlement.

[3] Voir l'Avis n° 2016/1 du 14 décembre 2016 de la Commission, § 9.

D. Retirer une délégation qui pose problème

9. Afin d'éviter toute erreur ou faute, il est important que le parlementaire retire la délégation et reprenne sa compétence en cas de manquement du collaborateur ou du membre du personnel du parlement.

   Le collaborateur ou le membre du personnel a, quant à lui, un devoir de loyauté vis à vis du parlementaire et doit l'informer de tout problème ou erreur. A titre d'exemple, nous citerons le cas d'affirmations trompeuses, l'absence de mention d'un conflit d'intérêt, des délits d'initiés, des rémunérations ou des dépenses publiques trop élevées, etc.

   Il s'agit donc pour ces collaborateurs et membres du personnel de veiller à éviter tout comportement qui peut donner une image négative de la fonction. Cela vise par exemple des dérapages dans les dépenses, des voyages dont l'utilité est peu évidente, etc.

E. Faire vivre la déontologie

10. L'idée d'intégrer pleinement la déontologie dans le fonctionnement de l'institution est importante parce qu'elle précise les principes de la vie parlementaire ainsi que l'importance de les faire connaître et de les faire vivre au sein de l'institution.

    Les parlementaires ont un Code de déontologie qui, en vertu de l'article 1er, s'applique également à leurs collaborateurs (cf. supra III.B) et peuvent demander à la Commission un avis confidentiel à titre individuel. La recommandation de la Commission visant à donner également accès à la Commission aux collaborateurs parlementaires n'a pas (encore) été suivie, mais elle pourrait être réexaminée lors d'une prochaine modification de la loi du 6 janvier 2014.

    Pour les membres du personnel du parlement, un code de déontologie spécifique constituerait un repère important pour agir avec intégrité (voir à ce sujet la recommandation faite par la Cour des comptes à la Chambre des représentants à la fin de l'année 2023 [4]).

11. Il serait utile d'organiser annuellement une formation des parlementaires, de leurs collaborateurs et des membres du personnel du parlement aux principes de la vie publique : agir en fonction de l'intérêt public, l'intégrité, l'objectivité, la responsabilité, la transparence, l'honnêteté et le leadership pourraient ainsi être discutés dans tous les aspects de la vie parlementaire.

    En effet, le GRECO insiste sur la nécessité de former les parlementaires sur les questions d'intégrité, de déontologie et de conduite à tenir en cas de conflits d'intérêts. De telles formations sont bien sûr également importantes pour les collaborateurs parlementaires et les

[4] Voir *Processus de la Chambre des représentants - environnement de contrôle, gestion comptable et financière, cycle du personnel, cycle des achats*, rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants, adopté le 12 décembre 2023 par l'assemblée générale de la Cour des comptes, p. 14-15.

membres du personnel du parlement. Comme le propose le GRECO, ces formations pourraient prendre la forme d'études de cas. Ces études de cas, qui pourraient inclure des simulations de conflits d'intérêts, des discussions sur les bonnes pratiques en matière d'éthique parlementaire, etc. offrent l'avantage de pouvoir être adaptées aux besoins spécifiques des parlementaires ainsi que de leurs collaborateurs, en tenant compte de leur rôle et de leurs responsabilités. Dispensées de façon régulière, ces formations interactives permettent de maintenir un niveau élevé d'intégrité, partagé par l'ensemble des parlementaires tout au long de la législature.

Des réflexions sur la base de réels ou potentiels conflits d'intérêt permettraient de développer une culture de la bonne interprétation des règles d'éthique. Elles permettraient également une mise à jour permanente de règles dépassées et faciliterait l'application correcte des valeurs et des normes.
Ceci pourrait même, dans un second temps, favoriser l'ouverture à la discussion des points de vue et des possibles dilemmes ou transgressions et dès lors développer un auto-apprentissage de la déontologie à l'intérieur du parlement et l'ajustement des uns et des autres aux règles de déontologie (=implication de tous dans l'organisation et transparence).

Ces réflexions peuvent être organisées par un partenaire externe.

IV. RECOMMANDATIONS

La Commission recommande :

1. **de définir, de manière claire et connectée aux réalités économiques, des règles internes en matière de missions au sein du parlement.** Ceci implique que les pratiques soient évaluées périodiquement en fonction de l'évolution de la société et des technologies ;

2. **que les parlementaires**, et en particulier les parlementaires exerçant une fonction spéciale au sein des organes d'administration de la Chambre des représentants et du Sénat**, soient très attentifs lorsqu'ils confient des missions permettant de poser des actes en leur nom ou au nom du parlement** ;

3. **aux parlementaires concernés, de contrôler strictement l'exécution des missions confiées** ;

4. **de rédiger un code de déontologie spécifique pour les collaborateurs parlementaires et les membres du personnel du parlement**, mettant l'accent sur le rôle exemplaire du parlement ;

5. **d'organiser des formations** à l'attention des parlementaires, de leurs collaborateurs et des membres du personnel du parlement **relatives aux principes de la déontologie**, de préférence sous la forme d'études de cas de conflits d'intérêt potentiels.