



Avis n° 2026/3 du 24 avril 2026

Avis général relatif au respect, par les parlementaires, du principe de séparation des pouvoirs et concernant le fait, pour des parlementaires, d'approcher des autorités étrangères dans le cadre de contacts entretenus et voyages effectués à l'étranger, afin d'exercer une influence sur le fonctionnement des institutions belges

1. En date du 4 mars 2026, 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 1^{er}, 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").

L'article 4, § 2, alinéa 1^{er}, précité, s'énonce 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 est formulée comme suit : *"La Chambre demande à la Commission fédérale de déontologie, en vertu de 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, de rédiger un avis général comportant une réponse aux questions suivantes, et de formuler des recommandations, en tenant compte du serment parlementaire, du principe de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance du pouvoir judiciaire.*

- Un membre de la Chambre peut-il se prononcer contre la conduite d'une instruction? Si oui, dans quelles circonstances et dans quelles limites déontologiques?

- Un membre de la Chambre peut-il mettre en doute publiquement l'indépendance et l'objectivité des autorités judiciaires en suggérant par exemple des motifs sous-jacents pour la conduite d'une instruction bien spécifique, par exemple l'ingérence politique ou le racisme et l'antisémitisme, et dans quelle mesure est-ce conciliable avec l'obligation de préserver la confiance dans les institutions?

- Un membre de la Chambre peut-il, dans le cadre de contacts avec des autorités étrangères, demander à ces autorités d'exercer des pressions sur notre pays dans le but d'arrêter une instruction ou d'accomplir des actes qui peuvent être interprétés comme une tentative d'influencer le processus décisionnel d'autorités judiciaires?

- Un membre de la Chambre peut-il, dans le cadre de contacts avec des autorités étrangères, demander à ces autorités d'exercer des pressions sur notre pays dans le but d'obtenir certaines modifications sur le plan de la législation et, si oui, dans quelles limites déontologiques et dans le respect de la loyauté institutionnelle qui découle du serment parlementaire?

- Quelles obligations et exigences de transparence découlent-elles de l'article 6 du Code de déontologie lorsqu'un membre de la Chambre, dans le cadre de son mandat, entreprend des voyages ou des contacts qui ont un lien avec une procédure judiciaire en cours en Belgique ou avec la législation belge? demande également à la Commission fédérale de déontologie, le cas échéant, de formuler des recommandations ou des lignes directrices, concernant les limites déontologiques dans le contexte de déclarations publiques

et de contacts étrangers de membres de la Chambre en rapport avec des procédures judiciaires en cours et la législation belge."

II. Recevabilité de la demande d'avis

3. L'article 4, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 6 janvier 2014 requiert que la demande d'avis de la Chambre des représentants soit signée par au moins cinquante membres de la Chambre.

Le président de la Chambre indique que la demande d'avis a été soutenue, en séance plénière du 26 février 2026, par un compte par assis et levé de plus de cinquante membres de la Chambre.

La Commission renvoie à ses avis n^{os} 2021/3 et 2025/1, dans lesquels elle a déjà considéré comme recevable une demande soutenue de la sorte.

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

III. Cadre réglementaire

4. La Commission fonde son avis sur la législation pertinente en vigueur, sur les Codes de déontologie applicables respectivement aux membres de la Chambre des représentants et du Sénat, sur le Code de déontologie des mandataires publics, et sur les principes déontologiques généraux (voir le Règlement d'ordre intérieur, section 5.3, et l'avis n^o 2016/1 du 14 décembre 2016, § 9).

5. Il importe de souligner qu'en application de l'article 4, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 6 janvier 2014, la Commission peut rendre des avis à la demande d'un ministre, sur une situation particulière de déontologie, d'éthique ou de conflits d'intérêts le concernant. Ces avis ne sont publiés, de manière anonyme, qu'avec le consentement préalable de la personne concernée.

IV. Analyse thématique des questions

A. La séparation des pouvoirs

Question n^o 1 :

Un membre de la Chambre peut-il se prononcer contre la conduite d'une instruction? Si oui, dans quelles circonstances et dans quelles limites déontologiques?

Outre la liberté d'expression que la Constitution garantit à tous les citoyens, les parlementaires jouissent également d'une protection supplémentaire, à savoir l'irresponsabilité parlementaire ("*freedom of speech*") consacrée à l'article 58 de la Constitution. Cet article fixe le principe de l'immunité parlementaire, qui exonère chaque parlementaire de toute responsabilité pénale, civile ou disciplinaire découlant d'une opinion ou d'un vote qu'il émet dans l'exercice de son mandat parlementaire, par exemple dans le cadre d'un débat ou d'une question parlementaire. Ce principe est absolu, et l'assemblée ne pourra pas lever cette immunité. Cette protection constitutionnelle ne couvrira néanmoins pas les opinions exprimées en dehors du cadre parlementaire.

En vertu de cette protection particulière que constitue le principe du "*freedom of speech*", un membre de la Chambre pourra donc, dans l'exercice de son mandat parlementaire au sein de l'assemblée, se prononcer librement contre la conduite d'une instruction judiciaire.

Question n^o 2 :

Un membre de la Chambre peut-il mettre en doute publiquement l'indépendance et l'objectivité des autorités judiciaires en suggérant par exemple des motifs sous-jacents pour la conduite d'une instruction bien spécifique, par exemple l'ingérence politique ou le racisme et l'antisémitisme, et dans quelle mesure est-ce conciliable avec l'obligation de préserver la confiance dans les institutions?

La séparation des pouvoirs constitue l'un des piliers de l'état de droit démocratique. L'article 11 du Code de déontologie des membres de la Chambre des représentants renvoie au respect de ce principe.

Comme expliqué dans la réponse à la question précédente, chaque membre de la Chambre jouit d'un droit particulier garanti par la Constitution, qui lui permet d'être exonéré de toute responsabilité découlant des positions qu'il prend dans le cadre de l'exercice de son mandat.

L'article 2 du Code de déontologie des membres de la Chambre des représentants s'énonce comme suit: *“Les membres de la Chambre adoptent en toutes circonstances un comportement de nature à confirmer et à renforcer la confiance des citoyens dans le Parlement. À cette fin, ils exercent leur fonction dans le respect des principes suivants: le désintéressement, l'intégrité, la transparence, la diligence, l'honnêteté, la dignité, la responsabilité et le souci de la réputation du Parlement.”*

Dans son [avis général n° 2016/1](#), la Commission a énoncé plusieurs principes concernant le rapport entre la liberté d'expression des parlementaires inscrite dans la Constitution, d'une part, et les propos ou comportements déplacés et nuisibles au bon déroulement de la procédure parlementaire, d'autre part. Dans cet avis, la Commission avait recommandé de faire preuve d'une très grande réserve quant à l'opportunité de sanctionner les parlementaires concernés. En effet, s'il est vrai que les parlementaires demeurent soumis *“aux sanctions disciplinaires internes, que peuvent leur imposer les organes compétents de leur assemblée conformément au règlement”*¹, il appartiendra néanmoins d'abord à l'opinion publique et à la presse de les juger politiquement.

En conséquence, chaque membre de la Chambre est tenu de respecter le principe de séparation des pouvoirs dans le cadre de ses prises de position. Mettre publiquement en doute l'indépendance et l'objectivité des autorités judiciaires en laissant entendre par exemple que certains motifs, tels qu'une ingérence politique ou le racisme et l'antisémitisme, sous-tendent la conduite d'une instruction est un acte grave. Les parlementaires doivent se montrer prudents en exprimant de telles accusations, et ils ne pourront formuler de doutes de cette nature qu'à l'appui d'éléments sérieux. Le cas échéant, il conviendra de ne pas attaquer la magistrature dans son ensemble ni de donner l'impression qu'il n'existe aucun contrôle hiérarchique ou disciplinaire pour les magistrats.

Étant donné que la question ne porte pas sur d'autres formes de critique que celles qui remettent en cause l'indépendance et l'objectivité des autorités judiciaires, telles que les critiques à l'égard d'une politique de poursuites particulière ou d'une jurisprudence en général, par exemple lorsqu'on estime que celles-ci sont contraires aux droits de l'homme, le présent avis ne traite pas non plus de ces aspects.

Question n° 3 :

Un membre de la Chambre peut-il, dans le cadre de contacts avec des autorités étrangères, demander à ces autorités d'exercer des pressions sur notre pays dans le but d'arrêter une instruction ou d'accomplir des actes qui peuvent être interprétés comme une tentative d'influencer le processus décisionnel d'autorités judiciaires?

Le Code de déontologie des membres de la Chambre des représentants a clairement défini les principes régissant les interventions (au sens d'actes) des membres de la Chambre:

“Article 10

Une intervention est un acte accompli par un membre de la Chambre, en faveur d'un ou de plusieurs citoyens, dans le cadre du traitement d'un dossier individuel ou de la prise d'une décision administrative ou juridictionnelle.

La demande d'information visée par l'article 8 ne constitue pas une intervention au sens du présent chapitre.

¹ Voir Chambre des représentants, *“L'irresponsabilité parlementaire (freedom of speech)”*, dans *“Précis de droit parlementaire”*, Service juridique, mai 2015, p. 17.

Article 11

Chaque membre de la Chambre veille en tout temps à ce qu'une éventuelle intervention respecte la séparation des pouvoirs, l'autonomie des fonctionnaires et des services concernés, tout comme l'objectivité des procédures et l'égalité de traitement des citoyens.

Article 12

1. Toute intervention qui tendrait à influencer le processus décisionnel des instances administratives ou juridictionnelles est interdite.
2. Toute intervention par laquelle un membre de la Chambre tente d'accélérer une procédure administrative ou judiciaire est interdite.
3. Toute intervention d'un membre de la Chambre, réalisée dans le but de permettre à un citoyen d'obtenir un avantage illégitime ou illégal, est interdite.”

Il est explicitement interdit aux membres de la Chambre d'accomplir des actes visant à influencer le processus décisionnel d'une autorité judiciaire. En effet, les faits décrits dans la question posée doivent être considérés comme une “*intervention*” au sens de l'article 10 du Code de déontologie des membres de la Chambre des représentants.

En conséquence, il sera aussi explicitement interdit aux membres de la Chambre de demander à des tiers, par exemple des autorités étrangères, d'intervenir pour tenter d'influencer ces processus décisionnels.

B. Les contacts à l'étranger

Question n°4 :

Un membre de la Chambre peut-il, dans le cadre de contacts avec des autorités étrangères, demander à ces autorités d'exercer des pressions sur notre pays dans le but d'obtenir certaines modifications sur le plan de [l'application de] la législation et, si oui, dans quelles limites déontologiques et dans le respect de la loyauté institutionnelle qui découle du serment parlementaire?

Dans son [avis d'initiative n° 2024/2 relatif aux conflits de loyauté](#), la Commission a traité de l'interférence inopportune d'États étrangers.

La Commission s'est référée à cet égard au rapport d'information du Sénat "relatif à la lutte contre les ingérences de puissances étrangères visant à saper les fondements de l'état de droit démocratique". Ce rapport d'information précise notamment ce qui suit:

"L'influence est normale et fait partie de la diplomatie. Le fait que d'autres acteurs (privés) tentent d'influencer nos processus décisionnels en leur faveur fait partie de la manière traditionnelle de faire des affaires ou du commerce. Il n'y a aucun problème tant que l'influence est légitime. L'ingérence illicite, en revanche, est problématique. L'ingérence recouvre des activités secrètes, trompeuses, coercitives, corruptrices ou d'autres activités illégales d'un acteur étranger étatique ou non, qui vont à l'encontre de notre souveraineté, de nos valeurs et de nos intérêts.”²

Il s'indique de signaler tout contact qui semble franchir la limite de l'ingérence (ou de la tentative d'ingérence), et c'est même une obligation si une tentative d'interférence politique illicite est constatée dans une matière relevant du domaine de travail de l'intéressé.

Cela fait figure de règle générale dans le Code de déontologie des mandataires publics fédéraux : “Article 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

² Rapport d'information du Sénat relatif à la lutte contre les ingérences de puissances étrangères visant à saper les fondements de l'état de droit démocratique – Constatations et recommandations ([Doc. Parl., Sénat, 2023-2024, n° 7-344/3, p. 7, nr. 22.](#))

sur l'exercice de leur mandat, et rendent publique toute interférence non autorisée". Cette règle s'applique également en l'absence d'obtention ou de promesse d'un avantage matériel. La Commission recommande d'imposer la consignation de tous les contacts étrangers (hors UE) dans un registre de transparence, de préférence le registre général des lobbies et de transparence, dont la création a déjà été défendue précédemment par la Commission dans le contexte de la prévention générale en matière de défense d'intérêts ou de lobbying.

Dans son avis n° 2024/2, la Commission a déjà recommandé d'intégrer dans le Code de déontologie des membres de la Chambre des représentants une disposition similaire à celle prévue dans l'article 4.11 du Code de déontologie des mandataires publics fédéraux.

La Commission renvoie également aux avis qu'elle a rendus antérieurement :

- dans l'[avis d'initiative n° 2017/2 relatif aux relations entre les mandataires publics et des tiers dans l'élaboration de la législation](#), des recommandations sont formulées au sujet des relations entre les mandataires publics et des tiers dans l'élaboration de la législation. Bien que cet avis se réfère aux lobbyistes (qui peuvent également représenter des institutions étrangères) au sein du Parlement, il contient de nombreuses recommandations qui peuvent également être utiles pour l'administration publique;
- dans son [avis individuel du 11 octobre 2018](#), la Commission a examiné un cas d'ingérence internationale potentielle et a formulé plusieurs recommandations à ce sujet ;
- dans son [avis individuel du 9 février 2023](#), une série de recommandations concernent les voyages à l'étranger ou sur invitation d'organisations étrangères qui peuvent masquer une tentative d'ingérence.

En réponse à la question de savoir si, dans le cadre de contacts avec des autorités étrangères, un membre de la Chambre peut demander à ces autorités d'exercer des pressions sur notre pays dans le but d'obtenir certaines modifications sur le plan de la législation ou de son application, il est clair qu'il s'agit d'une interférence non autorisée dans le processus législatif tel qu'il est ancré dans la Constitution. C'est notamment le cas lorsqu'il est demandé d'exercer une ingérence par le biais de pressions, des activités secrètes, trompeuses, coercitives, corruptrices ou d'autres activités illégales

Étant donné que le Code de déontologie des membres de la Chambre des représentants ne contient aucune disposition explicite concernant les pressions exercées par des autorités étrangères pour influencer la législation à la demande de députés individuels, la Commission recommande d'y inclure une disposition s'inspirant des articles 4.11 et suivants (relatifs à l'indépendance et aux incompatibilités) du Code de déontologie des mandataires publics et commentée dans l' [avis d'initiative n° 2024/2 relatif aux conflits de loyauté](#). Cette disposition devrait être adaptée au mandat parlementaire.

C. Les voyages à l'étranger

Question n° 5 :

Quelles obligations et exigences de transparence découlent-elles de l'article 6 du Code de déontologie lorsqu'un membre de la Chambre, dans le cadre de son mandat, entreprend des voyages ou des contacts qui ont un lien avec une procédure judiciaire en cours en Belgique ou avec la législation belge?

Dans son récent [avis général n° 2026/1](#) concernant les voyages des parlementaires, la Commission a encore précisé les principes figurant dans le Code de déontologie des membres de la Chambre des représentants et formulés dans l'[avis individuel du 9 février 2023](#).³

³ [Avis individuel du 9 février 2023 concernant trois invitations reçues pour se rendre au Qatar et leur compatibilité avec les règles de nature déontologique, d'éthique et/ou de conflits d'intérêts \(Chambre\)](#)

Dans ces avis, la Commission estime que les voyages à l'étranger effectués dans le cadre du mandat parlementaire doivent en principe être financés par la Chambre des représentants ou par le parlementaire lui-même et non par une puissance étrangère, une entreprise, une ONG (organisation non gouvernementale), une fondation ou tout autre organisme public ou privé. Un parlementaire individuel ne peut accepter une invitation à un voyage sponsorisé ou payé par la partie invitante 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. Les autres parlementaires doivent être informés du voyage sponsorisé ou payé par la partie invitante avant de participer à des débats au sein de la Chambre des représentants sur des sujets en rapport avec des thèmes évoqués lors de ce voyage.

Au sein de la Chambre des représentants, deux propositions visant à transposer ces avis en une modification du Code de déontologie des membres de la Chambre sont examinées à ce jour.⁴

Lorsque des voyages ou des contacts à l'étranger ont un lien avec une procédure judiciaire en cours en Belgique ou avec la législation belge, ils devraient être signalés dans le cadre des futures obligations de transparence en la matière.

V. RECOMMANDATIONS

Sur la base de l'analyse juridique et déontologique qui précède, la Commission formule les recommandations générales suivantes concernant les parlementaires.

1. La Commission souligne une fois de plus l'importance de la formation des parlementaires en ce qui concerne l'application stricte des principes déontologiques dans le cadre de leurs actes quotidiens. Cette recommandation a également été adressée à plusieurs reprises à la Belgique par le GRECO (Conseil de l'Europe). En particulier, les parlementaires doivent comprendre la distinction entre la liberté d'expression absolue et la protection qui y est liée dans le strict exercice de leur mandat, tout en étant conscients qu'en dehors de celui-ci, ils jouissent ni plus ni moins de la liberté d'expression que la Constitution garantit à tous les citoyens.
2. La Commission recommande à la Chambre des représentants de faire figurer, dans son Règlement ou Code de déontologie les principes déontologiques énoncés dans son [avis individuel du 9 février 2023](#) et dans son [avis général n° 2026/1](#).
3. La Commission recommande une nouvelle fois à la Chambre des représentants d'intégrer également dans le Code de déontologie de ses membres l'obligation prévue aux articles 4.11 et suivants (relatifs à l'indépendance et aux incompatibilités) du Code de déontologie des mandataires publics imposant de signaler toute interférence non autorisée. Cette recommandation figurait dans l'[avis d'initiative n° 2024/2 relatif aux conflits de loyauté](#).
4. La Commission recommande une nouvelle fois à la Chambre des représentants de rendre obligatoire l'enregistrement de tous les contacts à l'étranger (hors UE) dans un registre de transparence et de l'intégrer de préférence dans le registre des lobbies. Cette recommandation s'appuie sur l'[avis d'initiative n° 2017/2 relatif aux relations entre les mandataires publics et des tiers dans l'élaboration de la législation](#).

⁴ [Proposition DOC 56 n° 0699/001](#) du 5 février 2025 de M. François De Smet et [proposition DOC 56 n° 1138/001](#) du 3 novembre 2025 de M. Oskar Seuntjens.