



[...]

Bruxelles, le 15 juin 2026

[...]

Objet: votre demande d'avis individuel du 19 avril 2026

La Commission fédérale de déontologie a reçu et examiné votre demande d'avis individuel du 19 avril 2026 concernant l'existence d'un conflit d'intérêt en cas de cumul de la fonction de fonctionnaire responsable d'un service en relation avec le public d'un SPF et la fonction de membre de l'organe stratégique d'un de ses ministres de tutelle.

À titre de remarque préliminaire, il convient de souligner qu'un avis individuel de la Commission ne porte que sur la demande telle que formulée et s'appuie sur les éléments d'information communiqués dans cette demande et ses annexes (le rapport de l'enquête des médiateurs fédéraux et son résultat). La Commission n'est pas compétente pour mener d'initiative des vérifications au sujet des faits soumis à son appréciation.

Il convient par ailleurs de souligner que les demandes individuelles d'avis présentées par un mandataire public, en vertu de l'article 4, § 1^{er}, de la loi du 6 janvier 2014 portant création d'une Commission fédérale de déontologie et contenant le Code de déontologie des mandataires publics, revêtent un caractère « plutôt préventif »¹. Dans votre demande, vous décrivez les circonstances qui ont donné lieu à une enquête menée par les médiateurs fédéraux (Centre d'intégrité) pour une atteinte suspectée à l'intégrité. La Commission joue un rôle préventif, formule des avis et des recommandations à l'intention des mandataires publics individuels concernant des comportements futurs. Étant donné que le cumul des deux fonctions est toujours en vigueur, l'avis émis par la Commission reste pertinent.

La Commission s'appuie sur les éléments factuels suivants qui ressortent de l'enquête menée par les médiateurs fédéraux :

- Aucune atteinte à l'intégrité n'a eu lieu. L'enquête a dès lors été définitivement clôturée, le rapport ayant été transmis au fonctionnaire dirigeant du SPF [...], ainsi qu'au ministre de tutelle de l'organe stratégique.
- Un élément important de l'enquête était que vous exerciez la fonction au sein du SPF [...] à temps plein et qu'aucun problème de disponibilité ne s'est posé.
- Vous n'avez pas été détaché auprès de l'organe stratégique, mais vous exercez le cumul conformément à la réglementation en vigueur en la matière et sans provoquer de conflit d'intérêts, que ce soit sur le plan personnel, professionnel ou politique.

¹ Voir le commentaire de l'article 4 de la proposition de loi qui a abouti à la loi du 6 janvier 2014 (*Doc. Parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 2245/1, p. 4).

Dans le cadre de son rôle préventif, la Commission se limite à formuler des recommandations concernant des comportements futurs éventuels.

A. Avis individuel

Vous devez exercer vos fonctions de fonctionnaire fédéral et d'expert auprès de l'organe stratégique d'un ministre conformément au Code de déontologie des mandataires publics du 15 juillet 2018 et au cadre déontologique des fonctionnaires fédéraux tel que défini dans la Circulaire n° 706 (M.B. 5 juillet 2022).

Les fonctionnaires ont en particulier une fonction d'exemple sur le plan de la déontologie et veillent dès lors à ne pas se placer ou être placés dans une situation de conflit d'intérêts. C'est-à-dire dans une situation où ils ont, eux-mêmes ou par personne interposée, un avantage susceptible d'influencer l'exercice impartial et objectif de leur fonction ou de susciter une suspicion légitime d'une telle influence (voir la circulaire précitée).

Comme déjà énoncé dans l'avis n° 2023/4 de la Commission, les nombreuses missions et tâches des ministres et secrétaires d'État nécessitent une solide expertise et le meilleur soutien sous la forme d'un avis technique/juridique d'aide à la décision fourni par des collaborateurs compétents et expérimentés. Le détachement de fonctionnaires dans un organe stratégique d'un ministre est très certainement utile vu l'expertise et la connaissance du secteur concerné et du fonctionnement des services publics que ceux-ci amènent dans la gestion des dossiers et la préparation de la politique du ministre. Ceci est d'autant plus vrai lorsqu'il s'agit du ministre de tutelle de l'organisme dont fait partie le fonctionnaire.

Néanmoins, nous souhaitons vous apporter les précisions suivantes concernant les conflits d'intérêt dans les fonctions publiques :

Le Code de déontologie des mandataires publics du 15 juillet 2018 dispose, en matière de conflits d'intérêts :
« 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. »

Dans son avis n° 2022/1 relatif aux conflits d'intérêts résultant du cumul de mandats et fonctions publics, la Commission a précisé que « les 'mandats et fonctions publics' doivent s'entendre au sens le plus large de ceux et celles qui donnent un pouvoir de décision ou d'influence, au sein même de l'appareil d'Etat ou d'organismes et entreprises où l'action des pouvoirs publics est déterminante. » Elle a aussi précisé que peut être définie comme conflit d'intérêts la situation dans laquelle le titulaire d'une fonction ou d'un mandat public, caractérisé par la recherche de l'intérêt général, pourrait voir compromises son impartialité et son indépendance dans l'exercice de cette fonction par des intérêts divergents, passés ou futurs, personnels ou non, liés à l'exercice d'une autre fonction ou mandat public qui, sur le plan géographique, matériel ou temporel, interfèrent, influencent ou pourraient influencer, fût-ce en apparence, l'exercice indépendant et impartial de l'autre fonction ou mandat.

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, 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.

Les valeurs fondamentales des fonctionnaires fédéraux sont le respect, la confiance, le professionnalisme, l'intérêt général et la responsabilité sociale, qui sont toutes indispensables pour gagner et conserver la confiance du public. Conjointement avec le cadre déontologique des fonctionnaires, elles constituent l'éthique des collaborateurs fédéraux.

On attend également des fonctionnaires qu'ils fassent preuve de loyauté envers l'institution et la hiérarchie, ainsi que du strict respect de la neutralité politique.

Le membre d'un organe stratégique d'un ministre exerce quant à lui ses fonctions de manière honnête, rigoureuse et intègre sous l'autorité de son ministre (loyauté), qui en assume la responsabilité politique finale. Dans ce contexte, le membre de l'organe stratégique, qu'il soit ou non fonctionnaire, doit informer son ministre de toute illégalité ou irrégularité dont il a connaissance.

La nature même des fonctions du fonctionnaire dans l'organe stratégique peut poser problèmes dans certains dossiers. En effet, si le collaborateur est amené à traiter des dossiers qui concernent directement l'organisme dont il est issu et se retrouve dans une situation à la fois de contrôleur et de contrôlé, il se trouvera dans une situation de conflit d'intérêt structurel. Une telle situation doit être évitée.

Le risque de conflit d'intérêt conjoncturel peut aussi se présenter étant donné que le fonctionnaire membre de l'organe stratégique a pour mission de veiller à la bonne exécution de la politique de son ministre. L'expertise qu'il possède est sans nul doute souhaitable pour la gestion des dossiers du ministre mais les prises de position peuvent être perçues comme une ingérence politique dans les dossiers de l'administration.

Il ressort des éléments du rapport des médiateurs fédéraux dont la Commission a pris connaissance qu'il n'existe aucun conflit d'intérêts structurel empêchant l'exercice du cumul. Des conflits d'intérêts conjoncturels peuvent toutefois survenir. Il est de votre devoir déontologique et de votre responsabilité d'être attentif à cet aspect. En cas de doute, vous devrez attirer l'attention du ministre sur le risque d'un conflit d'intérêts réel ou perçu et proposer qu'un autre collaborateur gère ce dossier, compte tenu du risque d'un conflit d'intérêts réel ou perçu par les collaborateurs et/ou les citoyens.

B. Recommandations générales formulées à la suite de l'avis individuel

Cela amène également la Commission à formuler une série de réserves d'ordre général concernant le détachement à temps partiel ou l'exercice cumulatif d'une fonction par un fonctionnaire nommé au sein d'un service public fédéral afin de devenir membre d'un organe stratégique d'un ministre de tutelle. Ceci devrait faire l'objet de règles strictes afin d'éviter tout risque de conflit d'intérêt et la mise en cause de pratiques mal perçues par les citoyens. Pour couvrir cette difficulté d'interprétation de possibles conflits d'intérêts, il serait utile qu'une plus grande transparence soit instaurée et que le cadre déontologique soit complété afin d'éviter tout risque ou apparence de mélange d'intérêts, de favoritisme ou de corruption dans le fonctionnement et la collaboration des services publics avec les organes stratégiques du gouvernement fédéral.

Si ce cadre avait existé lors de votre nomination en tant qu'expert au sein de l'organe stratégique du ministre, cela aurait favorisé la transparence et aurait sans aucun doute contribué à éviter des malentendus.

La Commission renvoie expressément à son avis précédent 2023/4 du 13 octobre 2023, qui contenait des recommandations adressées à l'autorité fédérale. La mise en œuvre de ces recommandations permettrait de créer un cadre juridique sûr garantissant la transparence du cumul des mandats, comme dans le cas soumis à la Commission.

La Commission reprend en particulier les recommandations suivantes issues de l'avis 2023/4, qui seraient particulièrement utiles dans le cas soumis à la Commission :

1. Note de concertation entre les services publics et les organes stratégiques en matière de déontologie

La Commission recommande lors de l'installation de chaque organe stratégique soit d'élaborer une note qui prévoira de bons accords et de bonnes pratiques entre l'Administration et les organes stratégiques en matière de déontologie soit d'intégrer ce type d'arrangements dans les contrats d'administration entre les services publics et les organes stratégiques. A titre d'exemple, il faut ainsi garantir que chaque avis rendu par un service public lors de la préparation de textes réglementaires le soit en toute indépendance, dans l'intérêt général. Ces arrangements complèteront à la fois le Code de déontologie des membres du gouvernement et le Code de déontologie des mandataires publics fédéraux. Devront certainement être réglées dans ces notes, la question des risques de conflits d'intérêts liés au détachement de personnel en provenance du secteur public et les mesures que l'organe stratégique entend prendre en ce domaine.

2. Vigilance accrue pour les détachements à temps partiel

Il se recommande que le personnel en provenance du secteur public détaché dans un organe stratégique le soit à temps plein. Lorsque qu'il n'est pas possible ou souhaitable de procéder à un détachement à temps plein - par exemple parce que la matière à gérer au sein du cabinet ne le justifie pas - la Commission souligne que les détachements à temps partiel qui ont pour effet qu'une personne exerce simultanément deux fonctions dans les mêmes domaines sont des situations sensibles aux conflits d'intérêts. La Commission recommande une vigilance accrue dans ces situations. De tels détachements ainsi que les mesures permettant d'éviter les conflits d'intérêts devraient être mentionnés dans les notes de concertation. Quoiqu'il en soit, des détachements à temps partiels qui aboutiraient à une situation de conflits d'intérêts structurels ne peuvent être admis (voir l'avis individuel du 7 septembre 2023 relatif au cumul de fonctions publiques [cabinet ministériel]).

3. Élargissement des informations publiées à propos des membres des organes stratégiques

Dès lors que les articles 4.11 et 4.12 du Code de déontologie obligent les mandataires publics à communiquer des informations qui peuvent influencer sur l'exercice de leur mandat, la Commission recommande que la liste des membres des organes stratégiques publiée sur le site web www.belgium.be, soit complétée, en cas de détachement, par l'indication de l'employeur d'origine et dans les autres hypothèses, par l'indication de l'occupation précédente. Il conviendra également que chaque entrée ou sortie de fonction à l'organe stratégique survenant au cours de la législature soit publiée de la même manière. Cette démarche améliorera la transparence.

4. Information des collaborateurs détachés

La Commission recommande qu'une attention suffisante soit accordée à la prévention des conflits d'intérêts qui peuvent survenir à l'entrée et à la sortie de service d'un organe stratégique du gouvernement fédéral, que tous les collaborateurs détachés soient sensibilisés à ce sujet et que cette information soit régulièrement rappelée (voir à ce sujet l'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 du tourniquet]").

5. Gestion des conflits d'intérêts au sein de l'organe stratégique

La Commission renvoie à son avis d'initiative n° 2022/1 relatif aux conflits d'intérêts résultant du cumul de mandats et fonctions publics dans lequel elle proposait la mise en place d'un organe indépendant qui serait chargé de se prononcer sur les conflits d'intérêts. En l'absence d'un tel organe, les cabinets ministériels ne sont cependant pas dispensés de toute responsabilité en la matière. Ils doivent adopter un règlement spécial visant à encadrer les conflits d'intérêts ou prendre des mesures permettant de gérer ces situations de manière adéquate.

La Commission recommande également que chaque organe stratégique mette en place une procédure claire pour qu'un collaborateur, lorsqu'il pense être confronté à un cas de conflits d'intérêts, sache quel responsable au sein de l'organe stratégique il doit informer, conformément à l'article 4.4. du Code de déontologie. La procédure devrait en outre décrire la manière dont il sera donné suite à cette notification.

La Commission recommande par ailleurs que les membres du gouvernement fédéral et leurs chefs de cabinet veillent, conformément à leurs obligations déontologiques rappelées ci-dessus, à ce que les membres des organes stratégiques qui sont détachés ne travaillent pas sur des dossiers concernant l'employeur dont ils sont issus si leur association à ces dossiers présente un risque potentiel de conflit d'intérêts. Certains conseillers ont, par exemple, une influence importante sur l'élaboration de profils (en vue de nominations), de cahiers des charges pour des appels d'offres ou des marchés publics, ou sur la préparation de projets de loi ou d'arrêtés royaux ou ministériels. Il est essentiel que chaque membre d'un organe stratégique soit et demeure attaché à son intégrité professionnelle et s'engage en faveur de l'intérêt général.

6. Instauration d'une période de transition après une activité au sein d'un organe stratégique

Les collaborateurs détachés retournent automatiquement dans leur administration d'origine à l'issue de leurs fonctions au sein du cabinet. La Commission recommande que le mandataire public, lors de sa réintégration, communique à son administration d'origine des informations sur les fonctions exercées au sein de l'organe stratégique, sur les responsabilités, les domaines de compétences, etc. afin de fixer des modalités au retour visant à prévenir les risques de conflits d'intérêts entre les nouvelles fonctions exercées et les fonctions exercées précédemment au sein de l'organe stratégique.

Un délai d'attente ou une période de transition après le départ d'un organe stratégique peut s'indiquer avant que l'intéressé puisse exercer des responsabilités dans un domaine qui relevait de ses compétences au sein de l'organe stratégique.

Dans la même logique, afin de prévenir la corruption, un délai d'attente ou une période de transition s'indique pour les personnes réintégrées au sein de leur administration d'origine mais qui la quitteraient en vue d'exercer des fonctions dans une autre entreprise ou un autre service (semi)public.

Ce délai d'attente ou la période de transition doit être proportionnel à l'importance de la fonction exercée et au niveau de la nouvelle fonction. Pour éviter tout risque de conflit d'intérêts, une période d'une durée minimale de deux ans semble s'indiquer. Pendant cette période, le droit au travail de la personne concernée devra toutefois être respecté.

En résumé, sur la base des éléments contenus dans le rapport d'enquête des médiateurs fédéraux, la Commission constate qu'

1. il n'existe pas, pour vous personnellement, de conflit d'intérêts structurel lié au cumul de la fonction de fonctionnaire responsable d'un service d'un SPF en contact avec le public et de celle de membre de l'organe stratégique de l'un des ministres de tutelle.
2. il est de votre devoir et de votre responsabilité déontologiques d'être attentif à l'éventualité d'un conflit d'intérêts conjoncturel lié à l'exécution d'une mission spécifique en tant qu'expert au sein de l'organe stratégique du ministre. En cas de doute, vous devrez attirer l'attention du ministre sur le risque d'un conflit d'intérêts réel ou perçu et proposer qu'un autre collaborateur gère ce dossier, compte tenu du risque d'un conflit d'intérêts réel ou perçu par les collaborateurs et/ou les citoyens.

Par ailleurs, la Commission attire l'attention sur l'importance pour l'autorité fédérale de donner suite de manière appropriée aux recommandations figurant dans son avis 2023/4 du 13 octobre 2023. À ce jour, cela n'a pas été fait. La mise en œuvre de ces recommandations renforcera le cadre déontologique, favorisera la transparence et clarifiera la situation pour vous et les autres experts.

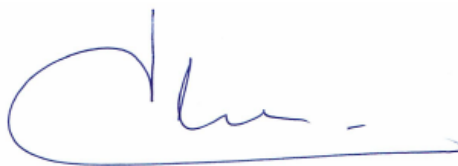
Nous espérons que le présent avis apportera la clarté nécessaire.

En application de l'article 20, § 3, alinéa 2, de la loi du 6 janvier 2014, précitée, nous vous prions de nous faire savoir si vous marquez votre accord pour qu'une version anonyme du présent avis soit rendue publique.

Veuillez agréer l'assurance de notre considération distinguée.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'F' and 'T' followed by a horizontal line.

Françoise Tulkens
Présidente

A handwritten signature in blue ink, featuring a large, flowing 'L' and 'W' followed by a horizontal line.

Luc Willems
Vice-président