



CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

AVEC LE SOUTIEN DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DU ROYAUME DE BELGIQUE,
SPF AFFAIRES ÉTRANGÈRES, COMMERCE EXTÉRIEUR ET COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

**PROTOCOLE DE PARTENARIAT ENTRE
LA CHAMBRE DES REPRESENTANTS DE BELGIQUE
ET L'ASSEMBLEE NATIONALE DE LA REPUBLIQUE DU BURUNDI**

**ETHIQUE ET DEONTOLOGIE PROFESSIONNELLE DU FONCTIONNAIRE
PARLEMENTAIRE**

YVES DELVAUX

DIRECTEUR D'ADMINISTRATION

SERVICE DES AFFAIRES GÉNÉRALES, FINANCES ET ECONOMAT.



1. Les notions d'éthique et de déontologie dans la fonction publique.

1.1. Introduction

1.1.1. D'où vient l'intérêt porté à ces notions ?

Le point de départ de nombreuses mesures visant à améliorer l'éthique et la déontologie dans la fonction publique au sens large est très souvent la lutte contre la corruption.

La Convention des Nations-Unies contre la corruption, les recommandations d'autres institutions internationales telles l'OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Economique), le Conseil de l'Europe, l'INTOSAI (Organisation Internationale des Institutions supérieures de Contrôle des Finances Publiques), toutes évoquent des « programmes globaux contre la corruption », la « gestion des conflits d'intérêt dans le secteur public ».

Cependant, ainsi qu'on le verra, les notions d'éthique et de déontologie dans la fonction publique ne se limitent pas à ce cadre de la lutte contre la corruption, puisqu'elles englobent également des notions telles que la loyauté, le respect, la dignité, le service rendu à l'utilisateur du service public, la neutralité etc.

1.1.2. Définitions de base: afin de ne pas tout mélanger.

L'intégrité

Les contraintes de l'intégrité émanent de l'individu, elles sont personnelles et réfèrent à la conscience individuelle.

La déontologie

La déontologie est l'ensemble des obligations qu'une profession s'engage à respecter pour garantir une pratique conforme à l'éthique.



La morale

La morale est l'ensemble de principes, de règles de conduite relatives au bien et au mal, de devoirs, qu'une société se donne et qui s'imposent autant à la conscience individuelle qu'à la conscience collective.

L'éthique

L'éthique est une discipline pratique (action) et normative (règles) qui se donne pour but de dire comment les êtres doivent se comporter pour agir sereinement entre eux.

Elle établit les critères pour juger si une action est bonne ou mauvaise et pour juger les motifs et conséquences d'un acte.

Elle vise à répondre à la question : comment agir au mieux ?

Aujourd'hui, l'éthique est une réflexion critique sur la moralité des actions.

Elle vise à donner la conscience d'une action sociétale responsable. **L'éthique est fortement liée aux notions de liberté, de marge de manœuvre et de décision, laissant le champ du devoir et de l'obligation à la morale.**

(source : bureau d'éthique et de déontologie administrative SPF Budget Belgique)

Il va de soi que dans le cadre de ce séminaire, il conviendra de trouver le lien entre les définitions très générales énoncées ci-dessus, d'une part, et des règles *objectivantes*, concrètes, adaptées aux situations du terrain, d'autre part. Sans quoi on se limiterait à l'énoncé de beaux principes ou valeurs sans possibilité de les voir mis en pratique !

Ainsi, à titre d'exemple, on ne pourra parler de neutralité des fonctionnaires (parlementaires ou autres) sans envisager aussitôt les éléments du statut du fonctionnaire permettant de garantir cette neutralité.

On ne pourra parler des obligations des fonctionnaires sans évoquer leurs droits.

On ne pourra pas parler de conflits d'intérêt sans parler des situations de cumul d'activités rémunérées.

On ne pourra parler d'intégrité - même si cette notion fait référence à des valeurs personnelles - sans immédiatement renvoyer à des normes énoncées le plus clairement possible et sans préciser qui contrôlera le respect de ces normes.

Il convient également de noter que les notions évoquées peuvent évoluer avec le temps, et peuvent varier d'un pays à l'autre, ou d'un corps de fonctionnaires à un autre.



AVEC LE SOUTIEN DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DU ROYAUME DE BELGIQUE,
SPF AFFAIRES ÉTRANGÈRES, COMMERCE EXTÉRIEUR ET COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

Dans la partie 3 de cet exposé, on s'attardera plus particulièrement sur l'éthique et la déontologie du fonctionnaire parlementaire.

1.2. Un cadre déontologique;

La concrétisation des préoccupations en matière d'éthique et de déontologie du fonctionnaire s'exprime généralement sous forme de recommandations plus ou moins générales, de codes de déontologie, de cadres de déontologie, de règles de conduite etc.

1.2.1. Recommandations internationales

Comme évoqué en introduction, une série d'institutions internationales ont édicté et publié une série de recommandations concernant le domaine étudié.

On peut notamment retenir :

La Convention des Nations-Unies contre la corruption (signée par pays et ratifiée par 140 pays et ratifiée par 116 pays). Un pays peut ratifier directement une convention sans l'avoir signée préalablement, par ailleurs un pays peut signer une convention et mettre longtemps avant de la ratifier. C'est la date de ratification qui fait foi.

http://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/signing/Convention_f.pdf

<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>

Les recommandations du GRECO (groupe d'Etats contre la corruption au sein du Conseil de l'Europe) :

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Resolution\(97\)24_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Resolution(97)24_FR.pdf)

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_FR.pdf)

Les différents documents émis par l'INTOSAI (Organisation Internationale des Institutions supérieures de Contrôle des Finances Publiques), dont un code de déontologie :

[http://www.issai.org/media\(341,1033\)/ISSAI_30F.pdf](http://www.issai.org/media(341,1033)/ISSAI_30F.pdf)

Spécifiquement pour l'éthique parlementaire (et en particulier du fonctionnaire parlementaire) (on y reviendra à la partie 3 du présent exposé) :

Les recommandations du Parlement européen :

Un rapport récent, dédié à l'éthique parlementaire (parlementaires et personnel des assemblées) constitue une excellente synthèse dans ce domaine, avec des recommandations à la clé.

http://www.europarl.europa.eu/pdf/oppd/Page_8/codes_of_conduct_FINAL-FRforweb.pdf



1.2.2. Une illustration plus détaillée : le cadre déontologique pour les agents de la fonction publique administrative fédérale belge (*extraits pertinents*) datant du 27 août 2007.

Afin d'illustrer ce qui précède, on a choisi de s'attarder sur un cadre déontologique concret et très détaillé, car incluant l'ensemble des notions définies plus haut. On constatera que dans ce cadre, il n'est pas seulement fait référence aux conflits d'intérêt (source de corruption possible), mais également à l'ensemble des valeurs et normes considérées comme fondamentales pour les fonctionnaires, avec les droits et obligations qui en découlent.

(pour la version complète :

http://www.begroting.be/portal/page/portal/INTERNET_pagegroup/Internet_ethiek_voorstelling/TAB149685/DeoKaderNL.pdf)

Extrait du texte introductif dans le Moniteur belge (= *Journal officiel belge*)

« Le cadre déontologique n'est pas normatif : les dispositions y reprises sont basées sur les lois et réglementations existantes (...), à savoir :

[Constitution belge](#)

8 juin 1867 - [Code pénal](#) (cf 147-157, art.194-197, art.233-266)

17 novembre 1808 – [Code d'instruction criminelle](#) (art. 29)

[Loi du 29 juillet 1991](#) à la motivation formelle des actes administratifs

[Loi du 8 décembre 1992](#) relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel

[Loi du 11 avril 1994](#) relative à la publicité de l'administration

[Loi du 4 août 1996](#) relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail

[Loi du 15 juin 2006](#) relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services

[Loi du 10 mai 2007](#) tendant à lutter contre certaines formes de discrimination

[Loi du 22 décembre 2009](#) relative à l'interdiction de fumer dans les lieux fermés accessibles au public et à la protection des travailleurs contre la fumée du tabac

[Arrêté Royal du 2 octobre 1937](#) portant le statut des agents de l'état



AVEC LE SOUTIEN DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DU ROYAUME DE BELGIQUE,
SPF AFFAIRES ÉTRANGÈRES, COMMERCE EXTÉRIEUR ET COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

[Arrêté royal du 17 mai 2007](#) relatif à la prévention de la charge psychosociale occasionnée par le travail dont la violence, le harcèlement moral ou sexuel au travail

[Politique de l'intégrité dans les administrations fiscales fédérales](#) (rapport d'audit du 20 juin 2012 Cour des comptes)

[Bureau d'éthique et de déontologie administrative](#)

[Convention contre la corruption](#), faite à New York le 31 octobre 2003, entrée en vigueur en décembre 2005, et ratifiée par la Belgique le 25 septembre 2008, articles 5,6,7,8,9,10 en 13

[Recommandation du Conseil](#) (OCDE 23 avril 1998) sur l'amélioration du comportement éthique dans le service public incluant les principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public

[Recommandation de l'OCDE du 11 juin 2003](#) concernant la gestion des conflits d'intérêts dans le secteur public

[On the twenty guiding principles for the fight against corruption resolution \(97\)](#) 24 du 6 novembre 1997

L'objectif du cadre est de **conscientiser** les agents de l'Etat aux notions mises en avant. Outre cette fonction de conscientisation, le cadre est également un instrument de conformité, à savoir un cadre de référence d'évaluation des comportements concrets de l'agent à la lumière du comportement souhaité repris au cadre (...).

Afin d'éviter que le cadre déontologique ne demeure un instrument sans engagement, il y a lieu d'insister **sur l'importance de la fonction d'exemple dévolue à la ligne hiérarchique** en matière de conscientisation et de conformité au cadre. Cette ligne hiérarchique doit notamment incarner les valeurs administratives par son leadership éthique, ce qui n'empêche pas les autres agents d'exercer également cette fonction d'exemple.



CADRE DÉONTOLOGIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE FÉDÉRALE

1. Le présent cadre déontologique rassemble et explicite les valeurs communes et règles de conduite qui s'imposent aux agents de la fonction publique administrative fédérale (...);

2. Le cadre déontologique vise à :

- sensibiliser les agents plus particulièrement aux valeurs de respect, d'impartialité, de conscience professionnelle et de loyauté (...);
- inscrire structurellement les valeurs et règles de conduite dans la gestion quotidienne;
- accroître la confiance dans l'intégrité de la fonction publique administrative fédérale.

RESPECT

Le service à l'utilisateur constitue une mission essentielle de l'autorité publique. Un service respectueux de l'utilisateur est, dès lors, une valeur centrale pour les agents.

3. Les agents (...) s'expriment de manière soignée et conservent leur sang-froid. Ils s'abstiennent de tout acte de violence et de harcèlement moral ou sexuel.

4. Les agents respectent et protègent **la vie privée** des usagers et des autres agents(...).

9. Les **supérieurs** hiérarchiques veillent au respect de la dignité des agents. Ils promeuvent activement une ambiance de travail constructive, préviennent les conflits entre les personnes ou entre les services (...) et, le cas échéant, les résolvent.

Ils accordent une attention bienveillante aux agents confrontés à des problèmes d'ordre professionnel, psychosocial, médical et/ou familial.

10. Les supérieurs hiérarchiques veillent à ce que **les droits et obligations** des agents soient respectés(...). Ils accordent aux agents la confiance nécessaire et leur manifestent l'intérêt professionnel requis.

(...)

12. Les agents peuvent consulter leur **dossier personnel** (...).



IMPARTIALITE

En vue de fournir un bon service, les agents assurent un traitement égal des usagers.

13. Les agents évitent toute forme de **discrimination** fondée notamment sur le sexe, une prétendue race, la couleur de peau, l'ascendance, l'origine nationale ou ethnique, l'orientation sexuelle, l'état civil, la naissance, la fortune, l'âge, la conviction religieuse ou philosophique, l'état de santé actuel ou futur, un handicap ou une caractéristique physique.

14. Les agents n'exercent pas leur fonction de façon **arbitraire** ou partielle (...).

15. Dans l'exercice de leur fonction, les agents restent **neutres (...)**. Ils font en sorte que leur participation à ou leur implication dans des activités politiques ou philosophiques ne porte pas atteinte à la confiance de l'usager dans l'exercice impartial, neutre et loyal de leur fonction.

16. Les agents veillent à ne pas se placer ni à être placés dans une situation de **conflit d'intérêts**, c'est-à-dire une situation dans laquelle ils ont par eux-mêmes ou par personne interposée un intérêt de nature à influencer sur l'exercice impartial et objectif de leur fonction ou à créer une suspicion légitime d'une telle influence (...). L'intérêt personnel des agents englobe tout avantage pour eux-mêmes ou en faveur de leur famille, de parents, d'amis ou de proches, ou d'organisations avec lesquelles ils ont ou ont eu des relations personnelles, d'affaires ou politiques.

Lorsque les agents estiment qu'ils sont dans une situation de **conflit d'intérêts** ou qu'ils craignent de l'être, ils en informent immédiatement leur supérieur hiérarchique. Celui-ci leur en donne acte par écrit. En cas de conflit d'intérêts avéré, le supérieur hiérarchique prend les mesures adéquates pour y mettre fin. Les agents peuvent à tout moment solliciter par écrit l'avis du président du comité de direction ou de son délégué sur une situation dans laquelle ils pourraient se trouver dans le futur, afin de savoir si elle serait constitutive d'un conflit d'intérêts. L'avis leur est transmis par écrit dans le mois.

17. Afin d'assurer l'impartialité des agents, il leur est interdit de solliciter, d'exiger ou d'accepter des **dons**, gratifications ou avantages quelconques destinés à eux-mêmes ou à des tiers, que ce soit ou non dans l'exercice de leur fonction, lorsque les dons, gratifications ou avantages précités sont liés à cet exercice (...).

A titre personnel, les agents n'acceptent aucune gratification, aucun don ni avantage financier ou autre, pour les services rendus aux usagers.

L'échange de cadeaux symboliques et de faible valeur entre fonctionnaires dans l'exercice normal de leurs fonctions est autorisé (...).



19. Les agents ne peuvent exercer d'autres activités rémunérées que moyennant une autorisation de cumul. L'autorisation de **cumul** est accordée pour une période maximale de quatre ans (...).

CONSCIENCE PROFESSIONNELLE

Les agents s'attellent minutieusement au processus décisionnel ainsi qu'à la gestion des moyens mis à leur disposition.

(...).

23. Les agents formulent leurs conseils, avis et rapports avec précision, de façon complète et concrète.

Ils exécutent leurs missions et tâches en vue de réaliser **les objectifs du service** auquel ils appartiennent.

24. Les **supérieurs hiérarchiques informent** régulièrement leurs collaborateurs de la politique, des missions et des objectifs à réaliser par leur service (...).

Les supérieurs hiérarchiques contribuent à développer les compétences de leur personnel par la communication interne des nouveaux concepts et de leur application (...).

25. Les agents ont **droit à l'information et à la formation continue** relatives à tous les aspects de leur fonction (...).

26. Les agents utilisent efficacement **les biens**, installations, services et moyens financiers mis à leur disposition dans le cadre de leurs fonctions.

Les supérieurs hiérarchiques gèrent avec soin les biens, installations et moyens financiers de leur service et prennent toutes les mesures utiles en cas d'infraction (...).

LOYAUTE

Dans la poursuite de l'intérêt général, les agents sont fidèles aux institutions démocratiques, aux réglementations en vigueur et à la mise en oeuvre de la politique.

27. Les agents exercent leur fonction **conformément aux réglementations**, missions et objectifs de la fonction publique administrative fédérale.



28. Les agents **respectent** le chef de l'Etat, les institutions démocratiques belges, européennes, internationales et mondiales, ainsi que leurs symboles.

29. Les agents exercent leur fonction **de façon loyale** sous l'autorité hiérarchique de leur supérieur hiérarchique.

30. Si des agents, quelle que soit leur position hiérarchique, sont au courant d'agissements illégaux ou irréguliers dans le chef d'autres agents ou d'usagers, ils en **informent** immédiatement leur supérieur hiérarchique direct ou les supérieurs de celui-ci (...).

31. Les agents utilisent les informations dont ils disposent de façon adéquate. Ils veillent à ce que les informations dont ils sont responsables ou dont ils disposent, restent **confidentielles** si nécessaire (...).

32. Les agents jouissent de la **liberté d'expression**.

En qualité d'agents, ils peuvent notamment participer à des campagnes d'information, conférences, émissions de radio et de télévision, et peuvent donner leur opinion personnelle à condition de le mentionner expressément. Seuls les agents qui y sont autorisés peuvent prendre des positions ou faire des déclarations officielles.

33. **Le droit d'expression** des agents est limité par l'obligation de garder secrètes des informations confidentielles à l'égard de tiers non habilités à en prendre connaissance.

Il est interdit aux agents de faire connaître des faits relatifs :

- à la sécurité nationale;
- à la protection de l'ordre public;
- aux intérêts financiers de l'autorité publique;
- à la prévention et à la répression des faits délictueux;
- au secret médical;
- aux droits et libertés du citoyen;
- au respect de la vie privée;
- à la préparation des décisions, tant que la décision finale n'a pas été prise.

Cette obligation de secret est subordonnée aux dispositions légales et réglementaires obligeant les agents à révéler des faits (...).

35. Les supérieurs hiérarchiques prennent les mesures nécessaires, entre autres dans le domaine du **contrôle interne**, pour s'assurer que les agents exercent notamment leur fonction de façon loyale, consciencieuse et intègre.

En cas de comportement non intègre et/ou déloyal, ils prennent les mesures nécessaires pour éviter de tels comportements dans l'avenir.



LA MISE EN OEUVRE

36. Le supérieur hiérarchique le plus élevé de chaque service de la fonction publique administrative fédérale :

- assure l'information et la formation efficaces et régulières des agents en ce qui concerne les dispositions du présent cadre;
- veille à ce que les agents respectent les dispositions dudit cadre (...)

41. Dès publication du présent cadre déontologique au Moniteur belge, **chaque ministre ou secrétaire d'Etat peut**, dans le respect du cadre déontologique, **fixer des règles de conduite** complémentaires dans les services de la fonction publique administrative fédérale, moyennant accord des ministres ayant la fonction publique et le budget dans leurs attributions (...).

Il est à noter, par ailleurs, qu'un projet de loi déjà adopté par le Sénat belge, prévoit des mesures de protection et d'encadrement particulier pour le **membre du personnel d'une administration qui dénonce une atteinte suspectée à l'intégrité au sein de son administration.**

<http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/53/2802/53K2802001.pdf>

Des systèmes de ce genre existent déjà dans certains pays.

Au Royaume-Uni, la « Public Interest Disclosure Act 1998 » (PIDA 1998) qui est entré en vigueur en juin 1999 permet d'assurer une protection non seulement aux fonctionnaires qui sont devenus des informateurs, mais aussi aux travailleurs d'autres secteurs que celui des services publics, comme celui des entreprises. Aux États-Unis, les fonctionnaires fédéraux qui sont considérés comme des informateurs bénéficient aussi depuis longtemps de la protection légale que leur assure notamment le *Whistleblower Protection Act* de 1989. Depuis, des lois visant à protéger les informateurs ont également été votées dans bien des États.



2. La notion de conflit d'intérêts

(source directe :

http://www.begroting.be/portal/page/portal/INTERNET_pagegroup/Internet_ethiek_voorstelling/TAB149685/BEHEER_CONFLICT_DEFINITIEF.pdf)

Le service de l'intérêt public est une des missions essentielles du Gouvernement et des **institutions publiques**. Le citoyen s'attend à être traité de façon intègre, objective et impartiale, sans être influencé par les intérêts privés d'un fonctionnaire.

La non-gestion ou la gestion inadéquate des conflits d'intérêts est de nature à affaiblir la confiance du citoyen dans les institutions publiques.

Tant dans le secteur privé que public, la problématique des conflits d'intérêts est devenue un thème d'intérêt général. Le secteur public s'est soucié de mettre en place des législations et un management destinés à maintenir l'intégrité et le caractère « désintéressé » de ses décisions. Dans le secteur privé, l'intégrité s'est notamment focalisée sur la protection des «shareholders». De récents scandales ont attiré l'attention sur l'importance de tels conflits (confusion des fonctions d'audit, consultance et comptabilité chez le même client; agences de contrôle trop proche de l'unité contrôlée, ...)

S'il est vrai que le conflit d'intérêts n'implique pas ipso facto la corruption, il apparaît toutefois clairement qu'un **conflit entre les obligations publiques et les intérêts privés peut, s'il n'est pas correctement géré, aboutir à de la corruption**. L'objectif d'une politique de gestion de l'intégrité n'est donc pas simplement d'interdire toute capacité pour un agent public, de détenir des intérêts privés, mais de maintenir l'intégrité de la prise de décision administrative et de reconnaître que de la non-résolution d'un conflit d'intérêts peut surgir un abus d'autorité publique.

Cet objectif peut être atteint en s'assurant que la Fonction publique dispose et implémente des standards visant à promouvoir l'intégrité, des processus visant à identifier les risques et à gérer les conflits d'intérêts, des mécanismes internes et externes de responsabilisation, une approche managériale (incluant des éventuelles sanctions) ayant comme but de s'assurer que les agents publics disposent d'outils et sont responsabilisés de manière à pouvoir gérer la lettre et l'esprit de tels standards.



2.1. Définitions

Un conflit d'intérêts implique un conflit entre la mission publique et les intérêts privés d'un agent de l'Etat, dans lequel cet agent possède à titre privé des intérêts qui pourraient influencer indûment la façon dont il s'acquitte de ses obligations et de ses responsabilités. (Définition de l'OCDE)

Le concept de conflits d'intérêts est constitué de trois éléments, à savoir:

- 1) **la possibilité de conflits inacceptable**
- 2) **entre les intérêts privés d'un agent de l'Etat et**
- 3) **ses obligations en tant qu'agent de l'État.**

Dès que ces trois éléments sont réunis, nous pouvons dire qu'il y a un conflit d'intérêts réel.

En cette matière, l'accent qui est mis, sur la responsabilité personnelle des agents en cette matière.

Il est important de comprendre que le citoyen, les partenaires et même, en dernier ressort, l'État, sont en droit d'estimer que leur demande sera examinée de façon professionnelle, neutre et impartiale et qu'elle ne sera pas affectée par des éléments d'ordre privé. Lorsque ce principe n'est pas respecté, la confiance dans le Gouvernement et les institutions est nécessairement compromise.

Or, tout fonctionnaire, tout agent de l'État a, en sa qualité de citoyen, certains intérêts d'ordre privé (en principe légitimes).

Par «intérêts privés», on ne se limite pas aux seuls intérêts financiers ou pécuniaires ou à ceux qui génèrent un bénéfice personnel (cfr. appui politique, conseils, relations, influence ...) et direct pour l'agent de l'Etat, mais également aux intérêts associatifs ou familiaux (au sens large, puisqu'on peut, par exemple, y inclure l'esprit de corps pris dans son sens le plus large) etc.

Les agents de l'Etat doivent s'abstenir de se mettre dans une situation où leurs intérêts privés pourraient être avantagés suite à la connaissance d'informations internes obtenues dans le cadre de leurs activités publiques, informations qui ne sont généralement pas disponibles au public. Ils doivent éviter d'user (abuser) de leur position et des ressources de l'Etat à des fins privées.



2.2. Politique générale face aux conflits d'intérêt

- a. **Rechercher la transparence** et accepter l'examen attentif des situations de conflits d'intérêt possibles ou existants.
- b. **Création d'une culture d'organisation** pour la lutte contre les conflits d'intérêts non résolus
 - **Analyse des risques (check-list individuel, repérer les situations /circonstances pouvant mener à un conflit d'intérêt)**
 - **Séparation des fonctions**
 - ***Identity and access management (codes d'accès)***
 - **Systèmes d'audit interne indépendant**
 - **Rotation des dossiers ou des agents**
 - **Politique d'autorisation des cumuls**
 - **Systèmes légaux de protection des 'fonctionnaires lanceurs d'alertes', c'est-à-dire divulgateurs d'actes répréhensibles, notamment en matière de conflits d'intérêt**
- c. **Rôle central de la hiérarchie**, non seulement en termes d'exemplarité (= donner le bon exemple), mais également en termes de prévention et de gestion des conflits d'intérêt. Capacité à trancher les cas individuels

Voici quelques options possibles pour apporter une réponse à un conflit d'intérêts :

- le supérieur hiérarchique peut demander à l'agent de désinvestir ou d'abandonner l'intérêt privé qui crée le conflit d'intérêts
- dans le cadre d'une décision sensible, l'agent peut se récuser d'office ou y être invité par son supérieur hiérarchique
- le supérieur hiérarchique peut restreindre l'accès de l'agent concerné à certaines informations sensibles
- le supérieur hiérarchique peut organiser la mutation interne ou externe de l'agent dans une mission qui ne sera plus génératrice de CI
- le supérieur hiérarchique peut redéfinir les missions et les responsabilités de l'agent concerné afin de faire disparaître ce conflit d'intérêts
- le supérieur hiérarchique peut demander à l'agent de démissionner des fonctions qu'il exerce à titre privé



- En dernier ressort : démission de l'agent (à sa demande ou d'office) de son emploi public (sur base du statut du fonctionnaire et/ou en application du code pénal : cfr cas de faux en écriture, faux témoignage, destruction de documents officiels).

2.3. Quelques domaines particulièrement concernés par les conflits d'intérêts

2.3. a. Activités de cumul

Outre l'application des règles statutaires en la matière, voici quelques éléments à prendre en compte en cas de (demande) de cumul d'activité par un fonctionnaire :

1. Activités compatibles avec la dignité de la fonction ?

- contraires aux bonnes mœurs
- qui peuvent compromettre l'indépendance de l'agent dans l'exercice de ses fonctions
- trop absorbantes
- qui peuvent nuire à l'intérêt ou à l'image de l'organisation (en interne ou en externe)
- le niveau hiérarchique de l'agent concerné ainsi que la nature des fonctions de cet agent jouent également un rôle dans l'appréciation du concept de « dignité »
- anti-démocratiques, etc.

2. Cumul d'activité = activité en dehors des heures de service, questions à se poser :

- La nature des prestations de cumul peut impliquer une grande préparation. Plus cette préparation est longue, plus il est possible que l'agent la répercute sur ses heures de services.
- N'est-il pas fait usage, durant et même en dehors des heures de service, des « ressources physiques de l'Etat », par exemple l'usage d'informations, de listings, de papier, téléphone, photocopies, reliures, matériel divers, documents et informations internes du service, fichiers professionnels divers, banques de données, analyses juridiques ou scientifiques ou autres, recherches sur internet ou en bibliothèque ?



AVEC LE SOUTIEN DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DU ROYAUME DE BELGIQUE,
SPF AFFAIRES ÉTRANGÈRES, COMMERCE EXTÉRIEUR ET COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

- N'est-il pas fait usage des « ressources humaines de l'Etat » ? Ex : utiliser du personnel de l'Etat pour des tâches privées (prestations, travaux de recherche, documentation)
- Quel est le but poursuivi par l'agent qui sollicite une autorisation de cumul ? Trop de temps disponible, gagner plus d'argent, préparer un futur départ vers un autre employeur, acquérir ou maintenir une renommée scientifique, juridique, fiscale, médicale, artistique ou autre, valoriser des connaissances ou des informations acquises en qualité d'agent de l'Etat ?

3. Quelques signes qui peuvent indiquer qu'un cumul est inapproprié :

- **absences inexplicées**
- **excès de téléphone, correspondance, courriels privés,...**
- **accroissement de l'usage des ressources de l'organisation**
- **performances qualitatives ou quantitatives médiocres ou un allongement anormal des délais**
- **sommeil sur le lieu du travail,...**
- **multiplication d'accidents sur le lieu du travail**
- **intérêt accru pour un certain type d'informations**

2.3. b. Marchés publics (en cas de problèmes et de non-respect de la législation en la matière)

1. De simples soupçons de corruption ne suffisent pas. Il faut un faisceau d'indices révélateurs expliquant une volonté de favoritisme. Ex: multiplication des commandes, absence de publicité ou de réelle concurrence, absence ou faiblesse de la justification du choix, précipitation dans les procédures, personnes présentes lors des différentes phases du marché, choix entre un vote public ou secret (risque de représailles), création de sociétés « sur mesure » par rapport aux cahiers des charges, caractère (trop) temporaire des sociétés....

2. Il est toujours possible de renvoyer un **cadeau** accepté indûment (sous la pression des circonstances, la surprise, l'émotion,..) en l'accompagnant d'une lettre qui en explique courtoisement les raisons. (en cas de cadeau consommable, ex. repas, spectacle, l'équivalent en argent est une solution applicable). Des modèles de lettres rédigés en ce sens peuvent être mis à disposition des agents.



AVEC LE SOUTIEN DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DU ROYAUME DE BELGIQUE,
SPF AFFAIRES ÉTRANGÈRES, COMMERCE EXTÉRIEUR ET COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

☞ Dans le doute, abstenez-vous d'accepter tout avantage.

Ne pas accepter un cadeau ou le renvoyer constitue dans tous les cas une «libération» dans le chef de l'agent concerné, car ces actes ont pour bénéfice immédiat de libérer l'agent de toute emprise sur sa décision et donc de se réapproprier ses pleines et entières impartialité et neutralité.

Accepter un cadeau peut être interprété par le donateur comme une invitation à continuer cette pratique, même à en accroître la valeur et /ou la fréquence.

Les « bonnes relations d'affaires » seront-elles réellement compromises par le refus d'un tel cadeau ?

Un avantage peut être intégré dans la prestation par exemple par un coût surestimé ou sous-évalué de la prestation.

La transparence doit toujours être d'application (mettre son supérieur hiérarchique au courant de la situation); en d'autres termes, la révélation complète et publique de l'acceptation de ce cadeau symbolique et d'une valeur négligeable ne ternira pas la réputation de l'organisation.

3. Quid des invitations à visites d'usines, foires, démonstrations, exposés... ?

Sur le plan des principes, il est du devoir même des agents de s'informer au sujet des matières qu'ils doivent traiter; en ce sens, de telles invitations ne posent a priori pas de problème lorsque les informations fournies concernent directement les activités de ce fonctionnaire.

Ce qui peut poser problème par contre, ce sont les circonstances qui entourent l'information fournie, car ces circonstances peuvent prendre le caractère d'un avantage, cadeau ou autre don interdit par le cadre déontologique, le Statut et le code pénal et induira de la sorte un conflit d'intérêts.



3. La déontologie et l'éthique du fonctionnaire parlementaire.

3.1. Généralités

L'intégrité et l'impartialité sont généralement considérées comme des valeurs fondamentales de tout service public. C'est peut-être plus vrai encore pour les fonctionnaires parlementaires qui, du fait de leur lieu de travail privilégié, sont particulièrement proches de la défense de l'intérêt public. Compte tenu de leurs rôles et responsabilités spécifiques, on peut attendre d'eux qu'ils respectent les mêmes normes strictes que les responsables politiques pour lesquels ils travaillent.

Dans le cas des fonctionnaires parlementaires des pays membres de l'Union européenne, l'«indépendance» implique de maintenir un comportement impartial vis-à-vis des membres du public et des parlementaires. Dans certains États (Autriche, Chypre, Estonie), l'«indépendance» se traduit par une obligation de neutralité politique, qui est un critère de recrutement. **Contrairement aux parlementaires, ils ne peuvent pas laisser leurs préférences et loyautés politiques influencer sur la façon dont ils accomplissent leur travail.** Dans leur travail de soutien aux parlementaires, ils doivent accomplir et traiter toutes les tâches qui leur sont confiées de façon égale. La seule exception concerne les secrétariats des partis politiques, où la loyauté politique, contrairement à la norme générale, est une qualité attendue.

Au niveau exclusivement européen (parlements nationaux), l'intégrité des fonctionnaires parlementaires a posé problème ces dernières années, et différents scandales ont soulevé des questions institutionnelles et de réputation. Dans de nombreux États membres, les fonctionnaires parlementaires ont connu un durcissement des règles existantes et/ou l'instauration de mesures supplémentaires. Les dispositions des codes pénaux et d'autres instruments législatifs ont été réexaminées de façon à les rendre plus pertinentes pour la conduite des fonctionnaires parlementaires. Certains pays (Finlande, Irlande, Malte et Portugal) ont adopté des codes de conduite applicables spécifiquement aux fonctionnaires parlementaires, en particulier dans leurs relations avec le secteur privé. Parmi les initiatives récentes, on peut citer encore:

- le renforcement des valeurs de service parmi les fonctionnaires afin de trouver un juste équilibre entre une approche plus souple, transparente et tournée vers le citoyen et les valeurs traditionnelles de loyauté et de confidentialité;
- l'intégration plus poussée des principes d'éthique dans la gestion quotidienne dans le cadre d'une politique améliorée des ressources humaines;



AVEC LE SOUTIEN DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DU ROYAUME DE BELGIQUE,
SPF AFFAIRES ÉTRANGÈRES, COMMERCE EXTÉRIEUR ET COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

- l'élaboration de **procédures internes** permettant de signaler les fautes sans devoir craindre de représailles à l'encontre des «dénonciateurs d'abus»;
- l'**évaluation et le contrôle des risques de corruption**, la mise en place d'un contrôle plus efficace en matière d'éthique;
- la **promotion des bonnes pratiques** et la formation des fonctionnaires aux nouvelles règles de gestion.

En général, le respect par le personnel parlementaire du règlement intérieur et du code de conduite éventuel est assuré par:

- ⇒ **la hiérarchie administrative** au sein du secrétariat du parlement (par ex. le président/secrétaire général en Autriche, à Chypre, en République tchèque), par un comité de contrôle de l'éthique en Belgique (Parlement flamand), en Estonie, au Portugal et en Espagne);
- ⇒ **un organe autonome** comme le Médiateur ou par les comités spéciaux en Irlande;
- ⇒ des **organes d'enquête et judiciaires compétents**, notamment dans les cas graves de fraude et de corruption (Allemagne, Grèce, Pays-Bas).
- ⇒ Certains pays combinent deux, voire trois des approches décrites ci-dessus, en faisant une distinction entre le contrôle et les sanctions, d'une part, et entre les différents types de fautes et leurs degrés de gravité, d'autre part.

Les droits et devoirs des fonctionnaires travaillant pour le **Parlement européen** sont définis par le statut du personnel de l'UE et par un code de conduite distinct adopté par l'organe réglementaire du Parlement, le Bureau. Ces règles sont conçues pour protéger l'indépendance des fonctionnaires face aux intérêts extérieurs et aux influences politiques, pour garantir leur loyauté vis-à-vis de l'institution et pour empêcher toute atteinte à la réputation du Parlement. Parmi leurs obligations générales, les fonctionnaires sont notamment tenus: de demander une autorisation avant de se lancer dans certaines activités extérieures au Parlement ou de recevoir des honneurs; de s'abstenir, dans le cadre du Parlement, de toute activité susceptible de provoquer un conflit d'intérêts; d'agir avec prudence, dans l'environnement de travail comme en dehors de celui-ci, en ce qui concerne les politiques et les procédures du Parlement; de préserver la confidentialité des informations portées à leur connaissance en raison de leur travail; et de s'abstenir de toute discrimination dans leurs contacts avec le public. Parmi leurs obligations spécifiques, ou «obligations de service», ils sont notamment tenus d'être en permanence à la disposition du Parlement, d'exécuter les tâches qui leur sont confiées dans le respect des instructions, de collaborer aux enquêtes et de respecter leurs obligations privées. Il existe une procédure de



plainte pour faire face aux écarts de conduite ainsi que des sanctions prévues en cas de violation des règles.

En 1998, le Médiateur européen a lancé une enquête sur les normes de «bonne conduite administrative» au sein des institutions européennes. Cette enquête du Médiateur a été résolument soutenue par le Parlement européen et a débouché sur **l'adoption, en 2001, d'un code de bonne conduite administrative régissant les relations entre les institutions de l'Union européenne et le grand public**. Parmi les normes définies par ce code, on peut citer: une approche consciencieuse, correcte et courtoise dans les relations des fonctionnaires avec le public; le respect de la vie privée et de l'intégrité des citoyens; l'ouverture au public par des mesures concrètes. Ces règles s'appliquant aussi bien aux fonctionnaires européens qu'aux autres employés (agents temporaires, consultants externes, assistants, experts nationaux détachés) et doivent être appliquées de façon uniforme dans tous les contacts avec le public. Les cas de mauvaise administration (par ex. discrimination, retards injustifiés dans la réponse à une demande, abus de pouvoirs) peuvent faire l'objet d'une plainte déposée auprès de l'Office du Médiateur. Parallèlement aux propositions visant à simplifier les procédures administratives et à renforcer la responsabilité individuelle, ce code est conçu pour améliorer l'image de la Commission et du Parlement dans leurs relations avec le public. Ce code n'est pas juridiquement contraignant. Il pèse cependant un poids considérable au regard du droit à une bonne administration prévu par l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

En toute logique, l'étape suivante serait de faire du code de bonne conduite administrative un document juridiquement contraignant. Pour ce faire, le code pourrait être converti en une «législation européenne en matière de bonne administration». Cette législation pourrait se fonder sur l'article 298 du traité consolidé sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui dispose que «dans l'accomplissement de leurs missions, les institutions, organes et organismes de l'Union s'appuient sur une administration européenne ouverte, efficace et indépendante. Dans le respect du statut et du régime adoptés sur la base de l'article 336, le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, fixent les dispositions à cet effet.»



AVEC LE SOUTIEN DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DU ROYAUME DE BELGIQUE,
SPF AFFAIRES ÉTRANGÈRES, COMMERCE EXTÉRIEUR ET COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

Dans toutes les assemblées du monde sauf une (l'Indonésie où le pouvoir de décision appartient au Président de la République), **l'organisation des services est décidée par l'assemblée ou certains de ses organes**. L'autonomie réglementaire est l'expression privilégiée du principe d'autonomie des Parlements. Le Règlement contient l'organisation des services et constitue le support juridique de cette organisation.

Les autorités qui ont le pouvoir d'organiser les services sont majoritairement :

- le Bureau (ou le Conseil d'administration ou le Conseil de la Présidence), seul ou partageant son pouvoir avec le Président ou avec les Questeurs,
- le Président,
- l'Assemblée elle-même ;
- dans quelques cas le Secrétaire général.

A noter que le Secrétaire général, ou les Secrétaires généraux, lorsqu'il existe un Secrétaire général de la Questure, intervient de toute façon « en amont » pour faire des propositions d'organisation et toujours « en aval » pour diriger les services.

La distinction entre fonctionnaire, assistant des groupes politiques et assistant personnel de député est pratiquée dans de nombreuses assemblées. Toutefois, la distinction est moins nette dans certains Parlements entre fonctionnaires et assistants des groupes, c'est le cas notamment en Hongrie (Assemblée nationale) et en Roumanie (Sénat). Certains Parlements précisent que tous les emplois sont tenus par des fonctionnaires parlementaires (Première Chambre des Pays-Bas).

En général, **les fonctionnaires bénéficient d'un statut de droit public ou d'un contrat à durée indéterminée. Les assistants de groupe et surtout les collaborateurs de parlementaires ont des contrats de droit privé, généralement à durée déterminée.**

Dans une majorité d'assemblées, il est possible de passer d'une catégorie à l'autre, mais certains Parlements précisent que le passage d'un assistant dans la catégorie des fonctionnaires a lieu par les procédures normales, notamment le concours.

Une forte minorité de Parlements interdit le passage à l'autre catégorie (Deuxième Chambre d'Inde, Assemblée nationale de Hongrie, Assemblée nationale de Namibie), en particulier le passage de fonctionnaire à assistant qui paraît à certaines assemblées (Chambre des Lords



AVEC LE SOUTIEN DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DU ROYAUME DE BELGIQUE,
SPF AFFAIRES ÉTRANGÈRES, COMMERCE EXTÉRIEUR ET COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

britannique, Assemblée nationale française, par exemple) comme contraire à l'apolitisme des fonctionnaires.

Les fonctionnaires sont, dans leur très grande majorité, recrutés spécialement par les assemblées ; leur recrutement et leur carrière ne dépendent pas du gouvernement (exception faite de l'Indonésie, de la Namibie, du Kenya).

Certaines assemblées insistent sur l'indépendance absolue des fonctionnaires parlementaires par rapport à l'Exécutif et aux autres fonctionnaires (c'est notamment le cas des parlements de Belgique, du Canada, de Croatie, d'Estonie, de Finlande, de France, de Grèce, de Hongrie, d'Italie, de Roumanie et d'Uruguay). Un certain nombre d'assemblées emploie des fonctionnaires du gouvernement ou provenant d'autres corps de fonctionnaires, ou de magistrats, aux côtés des fonctionnaires recrutés spécialement : Parlement européen, Chambre des Lords britannique.

*

Parmi les catégories de personnel, il échet de préciser la situation du secrétaire général.

La nomination du secrétaire général illustre l'autonomie de recrutement des fonctionnaires comme un cas particulier. Dans un très grand nombre de Parlements, c'est le Président qui détient le pouvoir de nomination ; le Bureau ou l'assemblée elle-même, très souvent sur proposition du Président, ont également ce pouvoir dans un grand nombre de cas. On notera l'intervention de la Couronne dans les Parlements appartenant au Commonwealth, ou même du Premier ministre et du Ministre des Finances (cas de la Chambre des Représentants irlandaise). Plusieurs Parlements indiquent que le Secrétaire général est nommé pour une période déterminée. Certaines Assemblées précisent que le Secrétaire général est choisi parmi les fonctionnaires parlementaires d'un certain grade (Parlement français, Sénat espagnol).

A la Chambre des représentants, le Secrétaire général est nommé par la Chambre. Il est toujours révocable (art. 168 du Règlement).

A côté des fonctionnaires et des assistants des groupes politiques, des experts ou des consultants peuvent aussi être recrutés dans la quasi-totalité des assemblées. Il s'agit de recrutements généralement temporaires selon des procédures souples (contrat à durée déterminée, honoraires par exemple) et pour des besoins bien précis.



3.2. Le statut du fonctionnaire parlementaire, garantie de son indépendance et de sa neutralité.

Le terme de « statut » peut être compris au sens large de situation. Il a aussi le sens juridique plus précis de règlement spécifique décidé unilatéralement par une autorité publique, par opposition au contrat qui suppose l'accord des parties et qui est généralement plus souple. Le statut est généralement considéré par les fonctionnaires comme rigide mais aussi protecteur.

La très grande majorité des assemblées assure à leurs fonctionnaires un statut spécial propre aux fonctionnaires de chaque assemblée. Dans certains Parlements bicaméraux, ils sont fonctionnaires du Parlement (au Parlement espagnol, ils peuvent passer d'une Chambre à l'autre).

Dans une minorité des assemblées, les fonctionnaires relèvent du statut général de la fonction publique. Toutefois, dans quelques assemblées, certains fonctionnaires relèvent du statut général, d'autres (plus nombreux) du statut particulier du Parlement. Dans quelques Parlements, les fonctionnaires sont régis par un contrat. Plusieurs Parlements mentionnent aussi les conventions collectives et les accords syndicaux négociés entre l'assemblée et son personnel comme faisant partie des garanties de celui-ci. **La quasi-totalité des assemblées assure une réelle stabilité de l'emploi à leurs fonctionnaires et affirme que les changements de majorité politique sont sans effet sur le recrutement et la carrière des fonctionnaires.** Certaines assemblées nuancent leurs réponses par un « en général » ou « pour la plupart du personnel ». Mais il convient aussi d'observer que les assemblées qui déclarent ne pas offrir de garantie de carrière à leurs fonctionnaires (Deuxième Chambre des Pays-Bas, ou Suède) assurent cependant, en fait, une stabilité de l'emploi.

Illustration :

**Recrutement, promotion et neutralité du personnel des assemblées
(cas de la Chambre belge des représentants)**

=> voir annexe 1 en fin de texte.



3.3. Contextualisation.

3.3.1. Service gérant le statut matériel et financier des parlementaires (Chambre des représentants)

3.3.2. La cellule des marchés publics (Chambre des représentants)

4. Exercices.

4.1. Questionnaire d'auto-évaluation.

=> voir annexe 2 en fin de texte.

4.2. Etude de cas.



ANNEXE 1

Recrutement, promotion et neutralité du personnel des assemblées (cas de la Chambre belge des représentants)

1. L'existence ou non d'une séparation entre le personnel parlementaire et le personnel de l'Exécutif

Au préalable : une précision : il y a lieu de distinguer le statut des fonctionnaires nommés des services de la Chambre et les statuts applicables aux différentes catégories de collaborateurs politiques.

A. Statut des fonctionnaires nommés

La Chambre des représentants de Belgique dispose de son propre statut du personnel, qui régit la gestion des membres du personnel. Ce statut, arrêté par le Bureau de la Chambre, s'inspire fortement du statut des agents de l'Etat fédéral. Les membres du personnel de la Chambre sont désignés en tant que statutaires et sont fonctionnaires (pas d'occupation dans le cadre d'un contrat de travail, donc). Ils appartiennent à un corps spécifique à la Chambre des représentants, qui n'est de ce fait pas commun avec d'autres administrations. Le Sénat belge dispose pareillement d'un statut du personnel et de fonctionnaires qui lui sont propres.

B. Statuts des collaborateurs politiques

Les statuts applicables aux collaborateurs politiques comportent un mélange de dispositions issues tant du secteur public que du droit du travail applicables aux travailleurs salariés du secteur privé.

Quoi qu'il en soit, une remarque essentielle s'impose : La chambre a résolument opté pour une gestion autonome des différentes catégories de membres de son personnel. Aussi bien les agents définitifs des services de la Chambre que les collaborateurs politiques, par définition temporairement attachés à la Chambre, sont employés dans le cadre d'une relation statutaire. Aucun contrat de travail établi selon les conditions du droit du travail applicable au secteur privé n'est géré par la Chambre.



AVEC LE SOUTIEN DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DU ROYAUME DE BELGIQUE,
SPF AFFAIRES ÉTRANGÈRES, COMMERCE EXTÉRIEUR ET COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

Il faut préciser également que la mobilité externe des fonctionnaires de la Chambre vers d'autres organismes ou institutions n'est pas admise.

2. Les critères utilisés et les compétences recherchées dans le recrutement et la promotion du personnel parlementaire

A. Recrutement

Lors du lancement d'une procédure de recrutement, la Chambre des représentants prend en considération les vacances d'emplois, les départs à la pension et les divers mouvements du personnel, afin d'organiser des examens en vue de la constitution d'une réserve de recrutement. Un programme d'examens spécifiques est élaboré pour chaque grade, et il est fait appel à un jury extérieur. S'ils veulent évoluer dans leur carrière, les membres du personnel sont également invités à participer à ces examens, pour autant qu'ils répondent aux conditions requises.

Les lauréats des examens sont versés dans une réserve de recrutement, classés par ordre de réussite. Dès qu'une vacance d'emploi se présente, il est fait appel aux lauréats issus de la réserve de recrutement visée. Les nominations à l'essai des lauréats se font d'abord pour une durée d'un an, sur la base d'une décision du Collège des questeurs. A l'issue de la période d'essai, et pour autant que les appréciations du membre du personnel concerné aient été positives, le Bureau de la Chambre des représentants procède à la nomination à titre définitif du fonctionnaire.

Une procédure spécifique est d'application pour les préposés à l'entretien : leur candidature et leur entrée en service sont proposées par les questeurs selon un tour de rôle, et font l'objet d'une décision de l'ensemble du Collège des questeurs, sans toutefois nécessiter la réussite d'aucune épreuve de sélection.

B. Promotion

Lors d'une promotion à une fonction dirigeante ou de coordination (promotion hors carrière plane, voir point 3), la nomination n'est possible qu'en cas de vacance et se fait au choix.



AVEC LE SOUTIEN DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DU ROYAUME DE BELGIQUE,
SPF AFFAIRES ÉTRANGÈRES, COMMERCE EXTÉRIEUR ET COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

Conformément aux dispositions statutaires, les candidats doivent répondre aux conditions d'admissibilité suivantes :

- compter cinq ans d'ancienneté au moins dans la carrière plane correspondante ou dans une carrière plane équivalente, pour une promotion au grade immédiatement supérieur à la carrière plane, et deux ans d'ancienneté au moins dans le grade immédiatement inférieur, pour les promotions ultérieures;
- si le cadre du service concerné prévoit une répartition des fonctions par langue, être titulaire d'un diplôme établi dans la langue requise;
- se trouver dans une situation administrative lui permettant de faire valoir ses droits à une promotion;
- avoir fait partie du service concerné de la Chambre ou avoir exercé une fonction similaire dans un autre service de la Chambre pendant deux ans au moins au cours de sa carrière, et ainsi disposer de l'expérience utile requise.

Il peut être dérogé à ces conditions si les supérieurs hiérarchiques concernés démontrent, dans un avis motivé, que l'intérêt du service le requiert;

- si un examen est prévu pour l'accès à la fonction dirigeante concernée, avoir réussi cet examen.

Les critères qui sont essentiellement pris en compte dans le cadre de l'octroi d'une promotion hors carrière plane sont la qualification, l'ancienneté (ancienneté de grade, ancienneté à la Chambre et ancienneté de service), l'expérience utile et les mérites.

3. Les modalités de sélection des cadres : promotion interne ou recrutement externe

La politique de recrutement

La Chambre organise depuis toujours ses propres examens de recrutement.

Ces examens sont ouverts à chaque citoyen belge ou de la Communauté européenne. Il est veillé à une publicité maximale (avis dans la presse et autres publications).

Le programme d'examen et le jury sont soumis à la décision du Collège des questeurs.

Le jury d'examen comporte des professeurs externes et les épreuves sont organisées dans le respect scrupuleux de l'anonymat.



AVEC LE SOUTIEN DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DU ROYAUME DE BELGIQUE,
SPF AFFAIRES ÉTRANGÈRES, COMMERCE EXTÉRIEUR ET COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

Les examens donnent lieu à la constitution de réserves de recrutement et les lauréats y sont versés dans l'ordre de leur classement en additionnant les points obtenus aux différentes épreuves.

Le recrutement s'opère dans le strict respect du classement dans la réserve de recrutement.

A côté des examens de recrutement comparatifs, la Chambre organise pour certaines fonctions des épreuves de sélection internes (chef de poste des huissiers, chauffeurs, ...). Les mêmes principes d'objectivité sont toutefois également garantis.

Le recrutement d'agents subalternes, notamment dans le cadre des préposés à l'entretien, ressort toutefois de la compétence exclusive des Questeurs.

La période de stage et la nomination à titre définitif

Les lauréats d'une réserve de recrutement seront engagés dès qu'une vacance d'emploi se présente.

La date d'entrée en service est fixée en concertation avec le lauréat, qui généralement doit respecter un délai de préavis dans sa fonction antérieure, et l'intéressé est nommé à l'essai par le Collège des questeurs.

La nomination à l'essai porte sur une période d'un an et peut être prolongée (deux fois six mois au maximum).

Pendant cette période, le stagiaire est soumis à des évaluations trimestrielles.

Si le stage se déroule sans problèmes, le stagiaire est nommé à titre définitif, et ce jusqu'à la limite d'âge fixée statutairement à l'âge de 65 ans.

Les perspectives de carrière

A. Carrière plane

En la matière, la Chambre déroge clairement au statut général de la fonction publique belge, qui ne connaît pas la notion de la carrière "plane".

Cette notion implique qu'à tous les niveaux de responsabilités, les fonctionnaires accèdent semi automatiquement à un grade supérieur auquel est attachée une échelle barémique supérieure.



AVEC LE SOUTIEN DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DU ROYAUME DE BELGIQUE,
SPF AFFAIRES ÉTRANGÈRES, COMMERCE EXTÉRIEUR ET COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

La promotion au grade supérieur n'est donc pas subordonnée à une vacance d'emploi et l'intéressé continue à exercer la même fonction.

C'est ainsi qu'un attaché-traducteur, par exemple, deviendra conseiller adjoint après une ancienneté de 3 ans, conseiller après 10 ans de services et premier conseiller après 15 ans, toujours en restant affecté au service de traduction, pour autant qu'il accomplisse son travail à la satisfaction des autorités.

Les agents subalternes peuvent également obtenir une promotion par le biais d'examens de sélection internes (par exemple un huissier peut devenir chauffeur ou commis).

B. Promotions hors carrière plane

Le statut énumère des fonctions à responsabilité à différents niveaux de la hiérarchie.

La nomination à pareille fonction est opérée "au choix" par les organes compétents (généralement le Bureau de la chambre) parmi les candidats qui répondent aux critères d'admissibilité. Ces promotions "hors carrière plane" concernent par exemple les nominations aux fonctions de directeur général, de directeur d'administration, de conseiller de direction (adjoint d'un directeur), mais également le responsable de l'équipe des nettoyeurs ou des huissiers.

Fin décembre 2008, le statut a été complété par une décision du Bureau de la Chambre, permettant d'octroyer aux agents qui le méritent, après une ancienneté de 21 ans, et qui n'auraient pas été promus hors carrière plane, un nouveau grade et une échelle qui garantit un supplément de traitement égal à 3/4 de la différence avec le grade de promotion hors carrière plane.

4. Les personnes impliquées dans les processus de recrutement et de promotion du personnel parlementaire

A. Recrutement

La gestion des ressources humaines et la procédure de recrutement sont assurées par le service du Personnel et des Affaires sociales, qui ressortit aux services de la Questure.

La Chambre des représentants a son propre système de recrutement, sans faire appel à un organisme extérieur.



AVEC LE SOUTIEN DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DU ROYAUME DE BELGIQUE,
SPF AFFAIRES ÉTRANGÈRES, COMMERCE EXTÉRIEUR ET COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

Comme mentionné plus haut, il est fait appel à des membres du jury externes, professeurs spécialisés dans les matières requises pour corriger les épreuves d'un examen écrit et apprécier les candidats lors d'épreuves orales.



B. Promotion

Dans le cadre d'une promotion en carrière plane, une proposition motivée est formulée par les supérieurs hiérarchiques concernés et accompagnée de l'avis du greffier. La promotion en carrière plane est accordée par le Collège des questeurs.

Dans le cadre d'une promotion hors carrière plane, à une fonction dirigeante ou de coordination, la décision est prise par le Bureau de la Chambre, sur proposition du Collège des questeurs, et ce sur la base d'un avis motivé formulé par les supérieurs hiérarchiques concernés et le greffier.

5. La situation du personnel vis-à-vis des groupes politiques : neutralité ou affiliation

Le rôle des fonctionnaires des services de la Chambre et les rapports entre fonctionnaires et élus

L'article 10 du statut du personnel reprend en détail les obligations que les fonctionnaires doivent respecter.

Traduit de façon plus moderne, les principes de la déontologie des fonctionnaires parlementaires peuvent être commentés comme suit.

Un premier principe traite de la *loyauté* requise d'un fonctionnaire, ce qui implique qu'il est tenu de respecter les principes de l'Etat de droit et des institutions démocratiques, qu'il remplit ses tâches sous l'autorité des fonctionnaires dirigeants, dans le cadre d'un dialogue constructif. Il ne peut compromettre l'honneur ou la dignité de sa fonction, ni porter atteinte à la confiance des membres de la Chambre.

En la matière, des questions assez délicates peuvent surgir quant à l'interdiction de révéler des faits dont le fonctionnaire aurait eu connaissance de par sa fonction.



AVEC LE SOUTIEN DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DU ROYAUME DE BELGIQUE,
SPF AFFAIRES ÉTRANGÈRES, COMMERCE EXTÉRIEUR ET COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

Le texte actuel du statut actuel oblige le fonctionnaire à respecter une discrétion quasi-absolue, alors que le droit administratif récent s'oriente plutôt vers une liberté d'expression relative.

Ce droit d'expression n'est en effet pas absolu, étant entendu que le fonctionnaire restera tenu de ne pas divulguer des faits se rapportant à la sécurité du pays et de ses intérêts financiers, au maintien de l'ordre public, au secret médical, aux droits et libertés des citoyens et en particulier au respect de la vie privée, ni aux discussions à la Chambre qui se tiennent à huis clos.

L'évolution éventuelle dans l'application de cet aspect du principe de loyauté, n'a pas encore trouvé de concrétisation à la Chambre.

Ensuite, il est évident que le fonctionnaire est appelé à remplir sa tâche avec **intégrité**, ce qui veut dire qu'il se tient à la disposition de l'ensemble de la communauté parlementaire, sans opérer de distinction, de manière ouverte et en respectant la dignité personnelle de chacun.

Intégrité implique dès lors **une neutralité maximale** à l'égard du monde politique.

Le fonctionnaire ne peut solliciter ni recevoir aucun avantage de nature compromettante et doit éviter toute confusion d'intérêt.

En matière de cumul, l'exercice d'une activité accessoire rémunérée est autorisé moyennant communication de son existence et de sa nature. Si l'activité constitue une entrave à l'accomplissement du travail à la Chambre, ou est contraire aux règles déontologiques liées à la fonction exercée à la Chambre, l'activité accessoire n'est pas autorisée

Le statut des fonctionnaires de la Chambre garantit l'**indépendance du fonctionnaire vis-à-vis des mandataires élus**, par une série de dispositions, et notamment :

- ***l'interdiction d'être détaché dans le pouvoir exécutif*** (les fonctionnaires de la Chambre ne peuvent pas faire partie de cabinets ministériels, ceci en vertu d'une application stricte du principe de la séparation des pouvoirs);
- ***le statut ne prévoit aucune possibilité d'octroi de congé politique, permettant au fonctionnaire de s'absenter pendant une campagne électorale;***
- ***la démission d'office en qualité de fonctionnaire en cas d'élection à un mandat politique important (certains petits mandats au niveau local étant toutefois tolérés);***
- ***le cloisonnement absolu entre le statut d'agent nommé et les statuts particuliers applicables aux collaborateurs politiques.***



AVEC LE SOUTIEN DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DU ROYAUME DE BELGIQUE,
SPF AFFAIRES ÉTRANGÈRES, COMMERCE EXTÉRIEUR ET COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

En principe, il n'existe aucun passage d'un statut à l'autre, à l'exception des détachements temporaires d'un nombre limité d'agents vers la Présidence de la Chambre. C'est ainsi que les directeurs de cabinet de la Présidence de la Chambre ont généralement mais pas exclusivement été désignés parmi les fonctionnaires des services de la Chambre. Et il est de tradition qu'un certain nombre de fonctions exécutives à la Présidence (secrétariat, huissiers, nettoyeurs, ...) sont généralement attribuées par une désignation temporaire d'agents issus des services de la Chambre.

La neutralité politique du corps administratif est accentuée également par *l'absence d'action syndicale politique* au sein de la Chambre.

Toutefois, le personnel est représenté par des membres élus par chaque catégorie du personnel et le Conseil du personnel est habilité à examiner au préalable les différentes propositions de la hiérarchie et à donner son avis lors de réunions de concertation avec le Collège des fonctionnaires généraux.



ANNEXE 2

Questionnaire d'auto-évaluation

A. PROPOSITION DE DON, CADEAU, AVANTAGE EN NATURE ETC

Face à l'offre d'un cadeau ou autre avantage, il y a lieu de se poser les questions suivantes :

1. Qu'est-ce qu'un cadeau ? « Les dons, gratifications ou avantages en nature » c.-à-d. des sommes d'argent, des biens non consommables (objets, œuvres d'art, montres, bijoux, livres, meubles,..) ou consommables (invitation, divertissements, hospitalité, réception, voyage, vin, spectacle,..). Pourquoi m'offre-t-on un cadeau ? Quelle en est la raison ? Que souhaite obtenir le donateur en retour ? Pourquoi moi et un collègue ? Pourquoi plusieurs cadeaux (un très important pour le décideur et plusieurs petits pour les collaborateurs)
2. Veut-on infléchir une décision actuelle, future ou remercier pour une décision passée ?
3. Ce cadeau est-t-il susceptible d'influencer ma décision ? (question de base) ?
4. L'enrichissement provenant de l'acceptation du cadeau est moins déterminant que la perte de ma neutralité.
5. Cet avantage en nature peut-il influencer le "rendement" de l'agent ? Ex : accélérer une autorisation ou ralentir une « charge »
6. Bien entendu, l'agent de l'Etat ne peut pas « accepter » d'avantage mais il ne peut également « solliciter » un tel avantage.
7. Etes-vous seul à prendre la décision ou y-a-t-il des voies de recours possibles ?
8. Exercez-vous une fonction de contrôle sur la personne ou l'organisme qui vous offre un « avantage » ?
9. Dans ce cas, l'avantage est-il lié directement aux activités de la personne ou de l'organisme contrôlé ?
10. La hiérarchie (aux différents niveaux) montre-elle l'exemple en matière de refus d'acceptation d'avantage ou de cadeaux ?
11. La hiérarchie a-t-elle identifié les zones et les fonctions à risques au sein de son organisation (fonction de contrôle, autorisations, dispense d'obligations ou de pénalités) ?



AVEC LE SOUTIEN DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DU ROYAUME DE BELGIQUE,
SPF AFFAIRES ÉTRANGÈRES, COMMERCE EXTÉRIEUR ET COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

12. Quand m'offre-t-on un cadeau ? Circonstances générales ? Pourquoi maintenant ? Un marché public ou une décision pour lesquels je jouis d'un pouvoir de décision, d'influence ou d'orientation sont-ils en cours, ont-ils eu lieu dans un passé récent ou auront-ils lieu dans un futur proche? Les agents qui donnent des autorisations, des permis, des agréments de toute nature sont particulièrement exposés, de même que les agents qui peuvent « dispenser » d'une sanction, d'un refus d'autorisation, etc.
13. Combien vaut ce cadeau ? Quelle en est la valeur vénale ou marchande? Quelle est VOTRE estimation de sa valeur marchande ? Est-ce un cadeau symbolique et de peu de valeur ? A quel niveau fixez-vous le caractère symbolique et de peu de valeur d'un cadeau ou d'un avantage en nature?



AVEC LE SOUTIEN DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DU ROYAUME DE BELGIQUE,
SPF AFFAIRES ÉTRANGÈRES, COMMERCE EXTÉRIEUR ET COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

B. CUMUL D'ACTIVITES

Il y a lieu de vérifier en premier lieu la nature exacte et précise de l'activité en cumul envisagée (pas de description vague et générale du type « activités d'enseignement », « activités horeca » ou « travailler dans une ASBL » ou « bénévolat ») en relation avec, d'une part :

- l'image du fonctionnaire par rapport au public en général (dignité de la fonction au sens de l'article 8 §2 du Statut des agents de l'Etat et conflit d'intérêts) et, d'autre part,
- par rapport aux activités professionnelles de cet agent.

A cet égard, il est utile de se référer à la description précise et actualisée de fonctions de l'agent pour identifier de possibles conflits d'intérêts (ex: l'agent a-t-il un pouvoir de décision ou d'influence ou d'orientation dans le cadre de son travail, à quel stade, y a-t-il des seuils ? quid d'éventuelles délégations ? y a-t-il des recours possibles par rapport à sa décision?)

Afin d'aider à la prise de décision dans le cadre de cette première exigence, il peut être utile de parcourir les différentes questions formulées ci-après :

1. Existe-t-il une analyse préalable des risques de l'organisation? Les risques d'intégrité étant très généralement (mais pas toujours) le pendant d'un autre risque au niveau contrôle interne.

3. S'agit-t-il d'un travail de salarié ou indépendant?

4. L'employeur est-il réel ou fictif?

5. A-t-il une relation d'affaires ou autre (présent, passée ou future) avec le département de l'agent?

6. Y-a-t-il un caractère « sensible » au cumul envisagé ? (ex : une activité de cafetier risque plus de nuire à l'image de la Fonction publique que celle d'enseignant)

7. Y a-t-il un caractère de « connexité », « de « proximité » entre l'activité de cumul et l'activité première de l'agent? Exemple : un agent du fisc qui exerce des activités de comptable, d'expert ou d'agent immobilier, de consultant fiscal, de géomètre, de réviseur d'entreprise, d'avocat. Dans ces circonstances, il y aura très aisément possibilité d'un CI car l'agent risque de privilégier les intérêts de son « client » au détriment des intérêts de l'Etat.



8. S'agit-il d'un travail lourd au point de vue physique ou non?
De nature à nuire à la santé de l'agent et à son bien-être ?

9. S'agit-il d'un travail qui puisse nuire aux performances de l'agent et finalement à celles de l'organisation? Exemple : impact éventuel sur les facultés d'attention et de vigilance durant les activités professionnelles- cafetier la nuit et agent de contrôle aéronautique le jour.

10. Y a-t-il un risque de confusion au niveau du public quant à la nature des fonctions de cumul et les activités professionnelles? Exemple : société de gardiennage, garde du corps, videur de bar ou chauffeur en ce qui concerne un agent du SPF l'Intérieur/Police, rôle d'expert ou agent immobilier (cadastre), contrôleur dans un secteur X et activités de délégué commercial dans le même secteur (alimentaire, médical,...) Exemple : Les fonctions de vétérinaire, de médecin, d'architecte, de conseiller juridique exercées en cumul d'activités dans le secteur privé peuvent être source de confusion dans le chef du citoyen.

11. Y a-t-il risque de confusion quant à l'identité de l'organisation? Exemple. : Objet social d'ASBL, de SPRL, très (ou trop) proche?

12. N'y a-t-il pas une proximité d'activités très (trop) grande entre deux organismes ?

13. Y a-t-il une volonté ou une possibilité dans le chef de l'organisation où s'effectuera le cumul de bénéficier de « l'aura », du « patronage » d'une instance publique?

14. Y a-t-il une recherche de financement externe auprès de la (ou des) même(s) source(s)?



15. Y a-t-il une relation entre le type d'activités et le grade hiérarchique de l'agent concerné ? Exemple : auditeur général de finances le jour et cafetier ou videur de bar le soir.

16. Y a-t-il des droits d'auteurs, des royalties sur d'éventuelles créations intellectuelles ? (livres, ouvrages, articles, ...)

17. Ces droits sont-ils importants par rapport à la rémunération?

18. Existe-t-il un lien, une relation, une interférence quelconque entre les activités professionnelles de l'agent et l'activité de cumul envisagée? Exemple : le contrôleur exerce une seconde activité auprès du contrôlé.

19. Y-a-t-il des précédents en matière de cumuls dans votre service?

20. Y a-t-il une relation pertinente entre l'activité de cumul envisagée et des banques de données de votre organisation ? exemple : listing fichiers d'utilisateurs dans une situation particulière : - détenteur d'armes, de chiens, maladies..., - des stocks ou /et dépôts auprès de votre organisation (matériel, nourriture, œuvres d'art, matériaux lourds ou précieux, médicaments, carburants,....)

21. Les valeurs sous-jacentes de cette activité ne sont-elles pas en contradiction avec les valeurs de l'organisation explicitées notamment dans le plan de management?

Exemple : une activité de cumul dans l'industrie des boissons alcoolisées et d'autre part, une tolérance zéro en matière d'alcool dans l'organisation (réceptions/ mess/caféteria/ distributeur)



22. Un accord ou un refus éventuel aura-t-il un impact sur les collègues de l'agent demandeur, sur le public, sur les fournisseurs,... ?