



CHAMBRE DES REPRESENTANTS
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**

**LES DECLARATIONS DE MANDATS, FONCTIONS ET
PROFESSIONS ET LES DECLARATIONS DE PATRIMOINE**

INTRODUCTION

Il y a vingt ans à peine les déclarations de mandats, fonctions et professions et les déclarations de patrimoine constituaient un phénomène marginal. Aujourd'hui, nombreux sont les Etats, surtout en Europe occidentale, qui connaissent l'une ou l'autre forme de déclaration d'intérêts ou de patrimoine.

L'essor de la déclaration de patrimoine s'explique sans doute par le besoin croissant de « moraliser » la vie publique et de la rendre plus transparente, les instruments classiques tels que les réglementations relatives aux inéligibilités, aux incompatibilités et au financement des partis politiques et des campagnes électorales ne suffisant manifestement plus pour atteindre ces buts. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la déclaration de patrimoine va souvent – et surtout dans les pays d'influence française – de pair avec l'obligation de déposer une liste des mandats exercés.

Parmi les systèmes actuellement en vigueur de par le monde, on peut globalement distinguer trois grands courants. Mentionnons tout d'abord le « courant britannique » qui est le plus ancien. Ensuite, il y a le « courant français », qui a eu un grand impact dans les pays de tradition juridique française, mais également dans les nouvelles démocraties d'Europe centrale et même dans certains pays d'Asie et d'Amérique latine. Enfin, il y a le « courant scandinave ». Ces trois grands courants se différencient sur certains points et se recoupent sur d'autres.

Dans les traditions britannique et scandinave, il est plus correct de parler d'une déclaration d'intérêts que d'une déclaration de patrimoine. En effet, l'accent y est mis davantage sur les liens financiers et économiques qui pourraient réduire l'indépendance du parlementaire que sur le risque que celui s'enrichisse illicitement.



Ainsi, dans la Chambre des communes britannique, dans tout débat qu'un membre peut avoir avec d'autres membres, ministres ou fonctionnaires de la Couronne, il doit déclarer tout intérêt financier important ou tout avantage de quelque nature qu'il soit, qu'il a pu avoir et peut être censé avoir. Par ailleurs, lorsqu'un membre d'une commission, particulièrement son président, bénéficie d'un intérêt financier qui fait directement l'objet d'une enquête ou lorsqu'il estime qu'un intérêt personnel peut influencer le travail de cette commission, il devra se tenir à l'écart des délibérations *ad hoc*. La Chambre a également décidé qu'aucun membre de la Chambre ne peut, en contrepartie de quelque rétribution que ce soit, défendre quelque cause ou soulever quelque question que ce soit en faveur d'un organisme ou d'une personne extérieure ou presser tout autre membre de l'une ou l'autre Chambre du Parlement, de le faire par la voie d'une intervention ou de la présentation d'une proposition de loi. Une deuxième catégorie de déclaration est par contre systématique et elle fait l'objet d'un enregistrement formel. Elle implique que tout membre de la Chambre des Communes doit communiquer – en début de mandat (et ensuite à l'occasion de toute modification importante) – au Registre des intérêts des Membres (« Registrar of Members' Interests ») :

- tous les contrats de consultant en vertu desquels il accepte de l'argent ou d'autres avantages en récompense de services rendus ou de conseils donnés en sa qualité de parlementaire,
- tous les intérêts financiers qu'il détient dans des entreprises qui font du « lobbying » auprès du Parlement,
- toutes les autres particularités qu'il désire faire enregistrer parce qu'elles ont trait à des affaires qui peuvent influencer la façon dont l'opinion publique perçoit l'exécution de ses devoirs de parlementaire.

Dans les pays scandinaves et aux Pays-Bas, la déclaration vise également avant tout à rendre publics les intérêts des membres en dehors du Parlement. Il est donc logique qu'elle porte davantage sur les engagements et intérêts financiers et économiques que sur la composition proprement dite du patrimoine.

Par contre, dans les pays qui ont opté pour une déclaration « style français », les parlementaires sont censés décrire jusque dans les moindres détails la composition de leur patrimoine : biens immeubles, valeurs mobilières, autres biens meubles tels qu'automobiles, bateaux et avions, créances, dépôts et dettes. En outre, la déclaration de situation patrimoniale concerne alors non seulement la totalité des biens propres du déclarant mais souvent aussi ceux de la communauté ou les biens réputés indivis.



1. LÉGISLATION BELGE APPLICABLE

En Belgique, c'est en 1995 que le législateur est intervenu par une loi ordinaire pour les mandataires et hauts fonctionnaires fédéraux et par une loi spéciale (votée à une majorité renforcée) pour les mandataires et hauts fonctionnaires des communautés et des régions (lois du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine).

L'obligation faite aux titulaires de fonctions publiques de déposer une liste de mandats et une déclaration de patrimoine est basée sur la considération que la transparence et l'égalité de traitement sont essentielles dans une démocratie. Ceci signifie que l'exercice d'une fonction ne peut injustement profiter à la personne qui l'exerce. Selon le législateur, toute personne qui participe à l'exercice du pouvoir public ou qui a la possibilité d'abuser du pouvoir ou des deniers publics est soumise à l'obligation de dépôt d'une liste de mandats et d'une déclaration de patrimoine.

Les lois spéciale et ordinaire du 2 mai 1995 relatives à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions ainsi qu'une déclaration de patrimoine concrétisent le souci de rendre la démocratie plus transparente et obligent certaines personnes investies d'un mandat public de premier plan à faire connaître régulièrement les mandats, fonctions et professions qu'elles exercent. Le public peut ainsi vérifier quelle sphère d'influence les mandataires ont au sein de la société. Pour les mandataires concernés, la déclaration constitue un moyen d'éviter de susciter l'impression qu'il y a confusion d'intérêts.

La déclaration de patrimoine que ces mandataires sont tenus de déposer constitue la garantie que ces personnes n'ont tiré aucun avantage illicite de l'exercice de leurs mandats. Si un mandataire est accusé à tort de s'être enrichi de manière irrégulière, sa déclaration de patrimoine peut être un moyen de prouver son innocence.

Les lois spéciale et ordinaire du 2 mai 1995 définissent uniquement les principes généraux de l'obligation de déposer une liste de mandats et une déclaration de patrimoine. Les modalités concrètes d'exécution sont reprises dans les lois spéciale et ordinaire du 26 juin 2004. Ces lois sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2005.



2. CHAMP D'APPLICATION

Qui est tenu de faire une déclaration ?

Dans presque tous les pays qui connaissent l'obligation de déposer une déclaration de patrimoine, cette obligation s'applique à l'ensemble des parlementaires.

Notons d'abord que les pays scandinaves se distinguent par le caractère non obligatoire de la déclaration. Cela signifie que chaque député peut choisir d'entrer ou non dans le système, mais s'il fait une déclaration, elle doit être complète.

Dans certains pays, le champ d'application *ratione personae* de l'obligation de déposer une déclaration de patrimoine est plus étendu. C'est par exemple le cas en France, où depuis 1988, non seulement les parlementaires et le Président de la République, mais aussi les membres du gouvernement et les élus exerçant des fonctions de caractère exécutif au sein des collectivités territoriales sont obligés de déposer une déclaration de situation patrimoniale.

Aux Etats-Unis, l'obligation s'étend au personnel des assemblées ainsi qu'aux candidats aux élections pour le Congrès et le Sénat.

En Belgique, le législateur a clairement délimité le champ d'application de la loi spéciale et de la loi ordinaire.

3. INSTANCE AUPRÈS DE QUI LA DÉCLARATION DOIT ÊTRE FAITE

Dans presque tous les pays ayant institutionnalisé des déclarations sur la situation patrimoniale et les intérêts financiers des parlementaires, il existe une sorte de registre de ces documents.

Le plus souvent, la déclaration est faite auprès du Président de l'assemblée et elle est conservée au secrétariat général. Mais le registre peut également être institué auprès d'un autre organe.

Parfois, une distinction est faite en fonction de la personne du dépositaire : ainsi, dans certains pays, la déclaration de patrimoine des Présidents du Sénat et de la Chambre est reçue par le Président de la République, alors que les déclarations des autres parlementaires sont reçues par le Président de leur assemblée.

Certains pays ont institué des registres séparés, l'un servant à contrôler l'évolution de la situation patrimoniale des parlementaires et l'autre à contrôler les incompatibilités et les éventuels conflits d'intérêts en cours de mandat.



En Belgique, le législateur a retenu la Cour des comptes, organe collatéral du Parlement, pour recevoir les déclarations de mandats et les déclarations de patrimoine. C'est donc la Cour des comptes qui assure la réception matérielle des listes.

4. MOMENT DU DÉPÔT DE LA DÉCLARATION

Quand la déclaration doit-elle être faite ?

Dans les pays scandinaves et dans les pays qui ont suivi l'exemple français, la déclaration est en règle générale faite par écrit, en début et en fin de mandat : dans les deux mois qui suivent l'entrée en fonction du parlementaire et deux mois au plus tôt et un mois au plus tard avant l'expiration du mandat en France.

Souvent la déclaration doit être renouvelée dans le courant du mandat, soit annuellement, soit à l'occasion de modifications substantielles. On vise ainsi à garantir la possibilité d'apprécier l'évolution de la situation patrimoniale des parlementaires entre le moment où ils accèdent à des fonctions électives et celui de l'expiration de leurs pouvoirs, et de vérifier qu'ils n'ont pas bénéficié au cours de leur mandat d'un enrichissement anormal résultant des diverses fonctions dont ils sont investis.

Dans les pays d'influence britannique, ainsi qu'au Bundestag allemand, le parlementaire doit en plus signaler oralement, en début de discussion, tout intérêt pécuniaire ou autre qu'il pourrait avoir dans le dossier traité. En fonction de cette déclaration, l'assemblée peut entre autres décider de ne pas le désigner comme membre de certaines commissions.

En Belgique, le législateur a mis en place un système complexe qui varie selon qu'il s'agit de la déclaration de mandats, fonctions ou professions ou de la déclaration de patrimoine.

5. LA LISTE DE MANDATS

Exemple de la Belgique

La personne doit mentionner annuellement tous ses mandats détenus contre rémunération ou bénévolement, tant dans le secteur public que pour le compte de toute personne physique ou morale de droit privé, de tout organisme ou association de fait, établis en Belgique ou à l'étranger. Elle doit également déclarer ses fonctions et professions (avocat, fonctionnaire, enseignant,...).



Les mandats parlementaires spécifiques tels que ceux de président, vice-président, secrétaire de commission, secrétaire, questeur, président du collège des questeurs, chef de groupe, vice-président, président d'assemblée, ne constituent pas par eux-mêmes des mandats assujettissables mais ils semblent néanmoins devoir être déclarés en raison du principe d'universalité de la liste de mandats.

Les mandats d'administrateur et de membre des organes de direction exercés au sein des entités suivantes doivent donc être déclarés :

- société (quelle qu'en soit la forme : commerciale pure, de droit public, à finalité sociale) ;
- association sans but lucratif ;
- fondation ;
- association de fait ;
- association internationale ;
- syndicat ;
- parti politique ;
- mutualité ;
- compagnie communale d'art dramatique ;
- cercle folklorique ;
- comité de parents d'élèves ;
- etc...

La déclaration de mandats doit permettre d'examiner l'étendue du pouvoir qu'une personne exerce et de déceler l'existence éventuelle de confusion d'intérêts.

La Cour des comptes ne vérifie pas si la personne a qualifié à juste titre ses mandats de rémunérés ou non rémunérés. Il faut être conscient cependant que la déclaration – qui doit être certifiée sur l'honneur exacte et sincère – est susceptible d'être lue par le public qui a le droit d'en contester la teneur.

Faut-il mentionner le montant de la rémunération ?

Non. L'objectif de la publication de la liste de mandats n'est pas d'informer le grand public sur la structure des revenus des personnes assujetties.

Le droit à la protection de la vie privée s'oppose à ce que l'on publie les montants des rémunérations qui sont le fruit d'une profession ou de mandats privés.

Faut-il mentionner la date de début et de cessation de chaque mandat ?

Oui. Il faut mentionner la date de début et de la fin de l'exercice des mandats, fonctions et professions, pour autant que ces dates se situent dans l'année à laquelle se rapporte la déclaration, soit pour cette année en 2007.



Contrôle

Quel est le rôle de la Cour des comptes ?

La Cour des comptes assure la réception matérielle des listes ainsi que le traitement informatisé des données et le classement de tous les documents qui lui sont transmis.

La Cour des comptes constate que la liste est correcte, elle pourra être publiée au Moniteur belge.

Sinon, une procédure a été établie pour déposer, si cela n'a pas été le cas, ou pour compléter ou corriger la déclaration initiale.

Sanctions

La personne qui ne dépose pas de liste de mandats peut-elle être poursuivie ?

Les pays scandinaves et les Pays-Bas se distinguent par l'absence quasi totale de sanctions autres que morales en cas de non-respect de la législation. Le contraste est donc de taille par rapport à la plupart des pays qui ont opté pour une déclaration « style français », où sanctions pénales (peines d'emprisonnement ou amendes) et déchéance du mandat peuvent être le sort de celui qui ne se conforme pas à l'obligation de déposer une déclaration de patrimoine.

En France, le non dépôt des déclarations constitue une cause d'inéligibilité. C'est le Conseil constitutionnel qui, saisi par le bureau de l'assemblée, constate le cas échéant l'inéligibilité et par la même occasion déclare, s'il y a lieu, le parlementaire démissionnaire d'office. Le non-dépôt entraîne aussi la perte du droit au remboursement forfaitaire par l'Etat des dépenses électorales. Dans le cas où la Commission a relevé des évolutions de patrimoine pour lesquelles elle ne dispose pas d'explications, elle transmet le dossier au parquet.

Notons qu'il est aussi des pays qui ont opté pour la déclaration de type français, sans prévoir des sanctions aussi draconiennes. Ainsi, par exemple, tant que le membre n'a pas fait sa déclaration, il ne peut exercer ses droits et il ne recevra pas d'indemnité ; une déclaration inexacte peut donner lieu à une procédure d'incompatibilité, mais le membre ne peut être forcé de démissionner.

Aux Etats-Unis d'Amérique, si la Commission d'éthique constate que la déclaration n'a pas été faite ou qu'elle est fautive, une action civile peut être



intentée contre le membre, devant le tribunal de district (district court) compétent.

En Belgique, le législateur a prévu des sanctions pour les personnes qui omettent de déposer leur liste de mandats. Toute personne prise en défaut peut être punie d'une amende de 100 à 1000 euros. Les sanctions frappant le faux et l'usage de faux (art. 194 du Code pénal) sont également applicables aux listes de mandats.

Aux termes de l'article 29 du Code d'instruction criminelle, toute autorité constituée, tout fonctionnaire ou officier public qui prendrait connaissance d'un crime ou d'un délit dans l'exercice de ses fonctions est tenu d'en aviser sur-le-champ le procureur du Roi et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs.

Cette disposition est également applicable à la Cour des comptes : étant donné la publication au *Moniteur belge* des noms des personnes qui n'ont pas introduit de déclaration de patrimoine, le parquet est automatiquement informé des infractions constatées par la Cour des comptes.

Publication

Les listes sont publiées au *Moniteur belge* le 15 août au plus tard.

Ces listes publiées de mandats pourront-elles être corrigées ?

Oui. Le législateur estime que l'intéressé a le droit de modifier à tout moment sa liste, même après publication au *Moniteur belge*.

Si la législation ne prévoit aucun délai au-delà duquel il ne serait plus possible d'apporter une correction, il est évidemment souhaitable de procéder aux rectifications nécessaires le plus rapidement possible.



6. LA DECLARATION DE PATRIMOINE

Exemple de la Belgique

Moment du dépôt

Dans le courant du mois qui suit l'entrée en fonction ou la nomination dans une fonction ou mandat assujettissable, la personne doit déposer une déclaration de patrimoine sous enveloppe fermée auprès de la Cour des comptes.

La personne doit aussi déposer une déclaration de patrimoine dans le mois qui suit chaque démission et chaque expiration de mandat ou de fonction assujettissable (même si elle continue à exercer le mandat ou la fonction qui avait justifié le dépôt de sa première déclaration).

Si elle exerce des mandats de plus de six ans ou pour une durée indéterminée, elle doit pour chacune de ces fonctions déposer une nouvelle déclaration de patrimoine dans le mois qui suit une période de cinq ans écoulée depuis sa nomination.

En cas de réélection, les mandataires élus ne doivent déposer qu'une seule déclaration de patrimoine; la déclaration déposée pour l'expiration de l'ancien mandat sera aussi valable comme déclaration de patrimoine pour le nouveau mandat ou la nouvelle entrée en fonction.

Éléments à mentionner

Quels éléments du patrimoine faut-il mentionner ?

D'après la loi, la déclaration de patrimoine doit faire état de toutes les créances (tels que les comptes bancaires, les actions et les obligations), de tous les immeubles et les biens mobiliers de valeur (tels que les antiquités et les œuvres d'art).

La déclaration porte tant sur le patrimoine propre que sur les biens que la personne possède en communauté ou en indivision avec son partenaire ou d'autres personnes.

L'estimation de la valeur de ces biens n'est pas obligatoire.

Comme il ressort des travaux parlementaires de la loi, la personne peut également mentionner ses éventuelles dettes dans sa déclaration afin d'éviter tout malentendu par la suite.



Contrôle

Le rôle de la Cour des comptes se limite à vérifier si les déclarations de patrimoine qui lui ont été transmises, ont été déposées dans les délais impartis par la loi et à assurer la conservation sous plis fermés de ces déclarations de patrimoine. La Cour des comptes ne peut pas consulter la déclaration. Seul le juge d'instruction est habilité à consulter la déclaration d'une personne assujettie aux lois. Une telle consultation ne se fait que dans le cadre d'une instruction pénale menée à l'encontre de cette personne en raison du mandat ou de sa fonction.

La Cour des comptes est dès lors garante de l'absolue confidentialité des déclarations de patrimoine, qu'elle doit conserver sous pli fermé.

Afin d'assurer cette confidentialité, la Cour des comptes dispose notamment d'un local sécurisé dans lequel les déclarations de patrimoine seront entreposées durant toute la durée légalement prescrite. Le circuit interne de ces documents et leur manipulation font l'objet d'une surveillance spéciale.

Sanctions

Peut-on être pénalement poursuivi en cas de non-dépôt de déclaration de patrimoine ?

Oui. Si la Cour des comptes ne contrôle pas le contenu des déclarations de patrimoine, elle vérifie néanmoins que tous les assujettis ont bien déposé une déclaration.

Confidentialité

Comme on a déjà eu l'occasion de l'examiner, le législateur belge a choisi la publicité des listes de mandats mais a retenu la confidentialité pour les déclarations de patrimoine.

D'une manière générale, on peut affirmer que plus l'accent est mis sur la pure composition du patrimoine, plus on sera enclin à garder le secret.

Comment est assurée cette confidentialité en Belgique ?

La déclaration de patrimoine doit parvenir sous pli fermé à la Cour des comptes (par courrier ou de la main à la main). Si l'envoi de la déclaration de patrimoine est partie par lettre recommandée, il y a lieu d'utiliser deux enveloppes pour que le fonctionnaire de la Cour des comptes puisse retirer de l'envoi, l'enveloppe fermée contenant la déclaration de patrimoine. L'enveloppe extérieure doit pouvoir être ouverte par les fonctionnaires de la Cour des comptes sans risquer d'endommager l'enveloppe intérieure.



Pour la déclaration de patrimoine, la loi instaure une série de formalités complémentaires : le pli fermé contenant la déclaration de patrimoine doit mentionner nom, prénoms et domicile et le fait qu'il contient une déclaration de patrimoine.

7. L'INFORMATEUR INSTITUTIONNEL

Le législateur a estimé irréaliste de demander à la Cour d'établir et de tenir à jour elle-même les listes des personnes tenues de déposer une liste de mandats et une déclaration de patrimoine. Une telle entreprise nécessiterait d'affecter un important effectif du personnel à cette tâche et risquerait par conséquent d'entraver l'exécution des autres missions de la Cour.

C'est pourquoi le législateur a prévu que chaque institution concernée remette chaque année à la Cour des comptes une liste des personnes qui doivent déposer une liste de mandats et une déclaration de patrimoine.

CONCLUSION

Le système belge se traduit par la mise en place d'un système très complexe et très administratif. La Cour des comptes chargée de son bon fonctionnement souhaiterait un assouplissement dans les déclarations qui doivent à chaque modification être déposées. La procédure fonctionne néanmoins. Peu de parlementaires ne s'y soumettent pas vu la publicité qui est donnée aux listes de mandats. Aux quelques récidivistes, il n'apparaît pas que depuis 2005, année d'entrée en vigueur du système, des poursuites pénales aient déjà été intentées à leur égard.



Sommaire

Introduction

1. Législation belge applicable
2. Champ d'application
3. Instance auprès de qui la déclaration doit être faite
4. Moment du dépôt de la déclaration
5. Dépôt de la liste de mandats

Exemple de la Belgique

Contrôle
Sanctions
Publication

6. Dépôt de la déclaration de patrimoine

Exemple de la Belgique

Moment du dépôt
Éléments à mentionner
Contrôle
Sanctions
Confidentialité

7. L'informateur institutionnel

Conclusion