

Parlement francophone bruxellois
(Assemblée de la Commission communautaire française)



7 avril 2014

SESSION ORDINAIRE 2013-2014

PROJET DE DÉCRET

**portant assentiment à l'accord de coopération du 30 janvier 2014
entre la Commission communautaire française,
la Communauté française et la Région wallonne
relatif à la création d'une commission de déontologie**

RAPPORT

fait au nom de la commission du Budget, de l'Administration,
des Relations internationales et des Compétences résiduelles

par Mme Barbara TRACHTE

SOMMAIRE

1. Désignation du rapporteur	3
2. Exposé de M. Christos Doukeridis, ministre-président du Gouvernement	3
3. Discussion générale	3
4. Examen et vote des articles	6
5. Vote sur l'ensemble du projet de décret	6
6. Approbation du rapport.....	6
7. Texte adopté par la commission.....	6

Ont participé aux travaux : M. Aziz Albishari, M. Mohamed Azzouzi, M. Philippe Close, M. Emmanuel De Bock, M. Jean-Claude Defossé, M. Ahmed El Khannouss, M. Hamza Fassi-Fihri (président), Mme Anne Herscovici, M. Jamal Ikazban, M. Vincent Lurquin, M. Christian Magérus, Mme Catherine Moureaux, M. Philippe Pivin, Mme Magali Plovie, Mme Fatoumata Sidibé, M. Éric Tomas, Mme Barbara Trachte et M. Gaëtan Van Goidsenhoven.

Membres absents : M. Serge de Patoul (excusé et remplacé), M. Alain Hutchinson (excusé et remplacé) et M. Emir Kir (suppléé).

Étaient également présents à la réunion : M. Christos Doukeridis (ministre-président) et M. Rachid Madrane (ministre).

Mesdames,
Messieurs,

La commission du Budget, de l'Administration, des Relations internationales et des Compétences résiduelles a examiné, en sa réunion des 31 mars et 7 avril 2014, le projet de décret portant assentiment à l'accord de coopération du 30 janvier 2014 entre la Commission communautaire française, la Communauté française et la Région wallonne relatif à la création d'une commission de déontologie.

1. Désignation du rapporteur

Mme Barbara Trachte a été désignée en qualité de rapporteuse.

2. Exposé de M. Christos Doukeridis, ministre-président du Gouvernement

Les accords des gouvernements des Entités francophones et de la Région bruxelloise prévoient la création de commissions de déontologie chargées de veiller, par la voie d'avis et de propositions, au respect des règles de gouvernance, de déontologie, de transparence, qui doivent présider aux pratiques politiques et à l'exercice du pouvoir public.

Pour les mandataires de la Commission communautaire française, deux voies s'offraient : les soumettre soit à une commission régionale de déontologie à laquelle seront soumis les mandataires régionaux et locaux, soit à une commission de déontologie rassemblant les trois Entités francophones.

C'est cette seconde option qui a paru la plus adéquate aux partis de la majorité, compte tenu des liens étroits qui les unissent tant au niveau des compétences communautaires que des élus et mandataires. Certains députés ont d'ailleurs déjà pu prendre connaissance de cet accord en commission du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

Ce choix implique bien sûr qu'un mandataire bruxellois pourra être soumis à deux commissions, la régionale pour un mandat local, par exemple, et la francophone pour un mandat communautaire.

Sur le fonctionnement et les missions de la commission, les gouvernements ont pris pour modèle la récente commission créée au niveau fédéral, dans le cadre de la 6ème réforme de l'État.

Elle répond aux exigences de l'accord de majorité, sous la seule et sans doute regrettable réserve que la compétence de sanctionner a été rejetée par

le Conseil d'État, arguant que seule l'autorité qui nomme, sanctionne. Mais même si elle est un organe consultatif, non habilité à prononcer des sanctions, ses avis et recommandations pourront mettre en lumière des comportements contraires à la déontologie et dont il faudra tenir compte.

La composition de la commission de déontologie s'inspire de celle de la Cour constitutionnelle. En effet, elle est composée d'anciens mandataires publics et de juristes. Enfin, elle se calque sur les incompatibilités applicables aux membres de la Cour constitutionnelle.

La Commission sera d'abord chargée de rédiger un projet de code de déontologie qui contiendra des règles de nature déontologique, d'éthique et de conflits d'intérêts, ainsi que toute ligne directrice jugée utile par la Commission en la matière. Ce code prendra la forme d'un règlement pour les parlementaires et d'un décret pour les autres mandataires publics.

La commission sera ensuite chargée de rendre, sur base de ce code et des règles légales et jurisprudentielles, des avis confidentiels, à la demande d'un mandataire public, ou des avis et recommandations, d'initiative ou à la demande du Parlement ou du Collège. Elle peut également rendre des avis confidentiels, à la demande d'un membre du Collège.

Enfin, elle exercera sa compétence à l'égard de l'ensemble des mandataires publics, compris comme incluant parlementaires et membres du Collège, ainsi que les mandataires des administrations et les gestionnaires et administrateurs des entreprises publiques et organismes d'intérêt public.

Le ministre pense qu'il faut se réjouir des avancées de ce jour en matière de règles de gouvernance, même si elles arrivent en fin de législature. Il espère que la Région sera elle aussi prochainement dotée d'une telle commission.

3. Discussion générale

Mme Barbara Trachte (Ecolo) se réjouit de ce que la commission examine ce texte et entend souligner l'importance de ce texte qui a fait l'objet d'un accord entre les trois Entités francophones.

La création de la Commission de déontologie fait partie de l'accord de gouvernement. Le projet a pu être enrichi suite aux travaux qui ont précédé et suivi l'accord sur la 6e réforme de l'État.

La députée regrette que le dispositif ne rencontre pas totalement l'accord de gouvernement dès lors que, suite à l'avis du Conseil d'État, il n'a pas été per-

mis de prévoir des sanctions dans le texte examiné ce jour. Elle espère cependant qu'au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale, une telle commission de déontologie sera également mise en place, ce qui, à sons sens, ne devrait pas poser de problème dans la mesure où un même dispositif est prévu et a été adopté au niveau fédéral par les partis tant francophones que néerlandophones.

L'intervenante souhaite avoir quelques précisions concernant l'entrée en vigueur du projet de décret et les étapes qui seront mises en œuvre pour que la Commission de déontologie puisse commencer à fonctionner.

M. Emmanuel De Bock (FDF) évoque une remarque importante du Conseil d'État par lequel celui-ci avait expliqué qu'il y avait viol de l'article 60 de la Constitution si certaines dispositions devaient être comprises comme limitant le pouvoir de chacune des Entités concernées d'établir en toute liberté des règles déontologiques qu'elles fixent dans leur règlement.

Le Conseil d'État avait également soulevé la question de la constitutionnalité du projet au regard des articles 37 et 107, alinéa 2, et de la compétence qui revient au Roi de fixer le statut des agents des administrations des entités concernées.

Le projet de code de déontologie doit être approuvé par une loi qui s'appliquera à l'égard de toutes les catégories de mandataires publics autres que les députés, y compris à l'égard des agents de l'administration centrale dès lors que les règles de déontologie applicables à ces derniers constituent un élément de leur statut qu'il appartient au Roi seul de fixer.

Quel est l'objectif poursuivi in fine par la mise en place de cette commission de déontologie ? Il est expliqué qu'elle va édicter un certain nombre de règles de nature déontologique, éthique ou de conflit d'intérêts, ainsi que toute ligne directrice jugée utile par la commission elle-même. Quelle est la pertinence de cette action par rapport aux règles de déontologie qui existent déjà dans l'arsenal juridique, notamment en matière de subventionnement et de sanction ? Le député cite l'exemple de la loi sur les marchés publics dont les sanctions ne sont pas souvent appliquées. Il dit rejoindre la position de Mme Trachte qui a regretté l'absence de sanction. Quelle est la nécessité de mettre en place cette commission de déontologie si celle-ci ne dispose pas du pouvoir d'imposer des sanctions ?

Il est vrai que l'on peut se rassurer dans la mesure où à l'article 20, il est prévu une transmission d'informations au Procureur. Le député estime qu'il s'agit d'une obligation morale et légale qui existe déjà face à la connaissance de l'existence d'une infraction. Le

député aurait souhaité un principe proactif plus important en matière de sanction.

Quel sera le coût de fonctionnement de cette commission ? Quels sont les budgets qui ont été prévus à cet égard ?

Mme Catherine Moureaux (PS) évoque également la position du Conseil d'État qui a apporté une série de remarques concernant l'accord de coopération. Il n'est pas dans les intentions du groupe PS de revenir sur celui-ci. La députée demande où en est l'adoption de cet accord de coopération dans les autres parlements. Quelles sont les questions qui ont été posées à propos de cet accord de coopération dans les autres parlements ?

La députée demande au ministre-président d'éclaircir la manière dont il a travaillé sur les quatre remarques principales que le Conseil d'État a formulées. La première est celle qui critique la constitutionnalité du dispositif et en particulier les prescrits constitutionnels en terme d'application du code de déontologie, notamment l'article qui concerne l'application aux fonctionnaires dirigeants et généraux.

Selon le Conseil d'État, il conviendrait d'exclure les points 1°, 3° et 6° de l'article 4, § 1^{er}, alinéa 2. Pourquoi ne pas l'avoir fait ?

La deuxième remarque du Conseil d'État concerne l'article 5, § 1^{er}, alinéa 2. Le Conseil d'État demandait une clarification de cet article. Le ministre-président a-t-il tenu compte d'une quelconque manière de cette remarque ?

La troisième remarque a trait à l'article 19, consacré à la publication des avis sur le site internet de la Commission de déontologie. Le Conseil d'État suggère de faire une exception pour certains avis, à savoir les avis confidentiels émis en application de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2. Il s'agit des avis formulés à la demande d'un membre du Gouvernement. Quel suivi a été apporté à cette remarque ?

La dernière remarque est relative à la suggestion du Conseil d'État par laquelle l'accord de coopération devrait déterminer lui-même « la répartition de la charge budgétaire afin de garantir que chacune des parties supporte un apport financier qui se situe dans un rapport raisonnable de proportionnalité, par rapport à ses obligations financières liées aux compétences qu'elles exercent dans l'accord de coopération ». Il s'agit de l'article 23 de l'accord de coopération. La députée estime qu'il est peu précis et souhaite entendre le ministre-président sur son champ d'application.

Quant au fond, la députée pointe l'article 9 de l'accord de coopération qui traite des absences et de la

manière dont on peut remplacer les membres de la Commission de déontologie : « en cas d'empêchement de plus de trois réunions successives, le membre de la commission est remplacé par le Parlement compétent ». Pourquoi ne pas avoir prévu que ce remplacement pourrait se faire en cas d'empêchement ou en cas d'absence non justifiée ? A un moment donné, tout le monde peut tomber malade, partir en congé thématique ou en voyage professionnel de longue durée, ... Dans la mesure où on ne connaît pas la fréquence des réunions de la commission, puisqu'elle se réunira sur convocation du président, autant de fois et avec la fréquence que l'examen des avis et recommandations qui lui sont soumis ou qu'elle entame d'initiative, l'exige, il eût été préférable d'adapter l'article pour éviter que certains membres soient invités à laisser leur place alors même qu'ils sont pleinement investis dans leur rôle.

M. Christos Doukeridis, ministre-président, souligne qu'il faut respecter l'autonomie de chaque entité. C'est pour cette raison que chaque entité peut adopter un code de déontologie qui lui est propre, ce qui n'exclut pas une large cohérence entre les règles adoptées par les différentes entités. L'accord de coopération a été conclu à cet effet. Le rôle des partis est aussi d'assurer le respect d'une cohérence entre les règles adoptées au sein des entités. Il y a donc, à la fois, un respect de l'autonomie des institutions et une volonté de renforcer la cohérence entre celles-ci.

Par rapport à la difficulté de réglementer le statut des fonctionnaires dirigeants, la volonté d'harmoniser les règles déontologiques pour tous les mandataires publics, en ce compris ces fonctionnaires et les élus, nécessite et justifie le recours à une loi applicable aux fonctionnaires visés. Ce n'est d'ailleurs pas la première fois que des agents de l'État sont assimilés à une catégorie plus large de personnes pour déterminer le champ d'application de nouvelles obligations qui sont imposées par la loi. Par exemple, ce fut le cas en matière de marchés publics et d'obligations de déclaration de patrimoine.

Les règles de déontologie applicables aux mandataires publics ne visent pas à fixer des règles statutaires à l'égard des quelques fonctionnaires concernés. Ils ne peuvent pas être traités autrement que les autres mandataires publics. Le but n'est pas de leur appliquer à eux seuls des règles identiques de manière plus contraignante ou différente aux autres fonctionnaires publics.

Les agents de l'État ne peuvent pas plus que les autres mandataires publics encourir une sanction disciplinaire en cas de non respect du code de déontologie.

Les règles déontologiques et statutaires coexistent, mais ne sont pas les mêmes et ne peuvent donc interagir. L'autorité disciplinaire ne peut se baser que sur le statut des fonctionnaires concernés. La Commission fédérale de déontologie ne peut s'appuyer que sur le code de déontologie en projet. Autrement dit, les signataires de l'accord considèrent qu'ils n'exercent pas ici un pouvoir réglementaire réservé à l'exécutif.

Les avis sont confidentiels et la seule personne qui pourrait, le cas échéant, se baser sur l'avis rendu par la commission de déontologie à son encontre est le fonctionnaire lui-même. En pareil cas, l'autorité de tutelle ne pourrait en aucune manière se sentir liée par l'avis de la commission et ne pourrait se prononcer que sur les règles statutaires.

A propos du coût de fonctionnement de la Commission de déontologie, il n'est pas suffisamment déterminé. Il est probable qu'une ou deux chambres soient consacrées aux mandataires locaux exclusivement wallons. Mais il n'est pas encore possible d'estimer le nombre de dossiers à traiter et de modaliser la répartition de ceux-ci. Il est souhaitable que le Collège de la Commission communautaire française dispose d'une estimation préalable de la commission avant de s'enfermer dans une répartition financière entre chacune des entités.

Le ministre-président déclare qu'il aurait aussi préféré que l'aspect des sanctions puisse être plus clairement déterminé afin d'afficher une cohérence renforcée.

Cependant, il y a une sanction morale et politique qui peut exister. D'autre part, un mandataire peut lui-même poser une question préjudicielle, en ce qui concerne le conflit d'intérêts, par exemple.

A propos du calendrier des travaux parlementaires au Parlement wallon et à la Fédération Wallonie-Bruxelles, il semble que ces textes soient agendés à la semaine prochaine.

En ce qui concerne le remplacement des membres absents à plusieurs reprises, le ministre-président déclare qu'il ne peut apporter une réponse fermée à ce sujet. La position qui a été privilégiée est un calque du fonctionnement de la Cour constitutionnelle. L'objectif est évidemment de faire en sorte que la commission de déontologie fonctionne de manière régulière.

M. Emmanuel De Bock (FDF) s'étonne de ce que le coût de fonctionnement n'a pas été estimé préalablement. Il fait référence aux articles du Règlement de l'Assemblée qui prévoit qu'une proposition de décret doit contenir les implications budgétaires qu'elle engendre pour être déclarée recevable ...

M. Christos Doukeridis, ministre-président, rappelle que ce type d'instance commune que constitue la commission de déontologie existe par ailleurs. Le premier critère de répartition des coûts qui vient à l'esprit est d'un tiers pour la Commission communautaire française et deux tiers pour les autres entités. Ce n'est pas ce qui est le plus avantageux pour la Commission communautaire française. Il vaut donc mieux parfois ne pas trancher trop vite.

Il souligne que, *in fine*, c'est le Parlement qui tranchera puisqu'il aura son mot à dire, au-delà de l'adoption du budget.

M. Eric Tomas (PS) estime que la clé de répartition des coûts 1/3-2/3, est une mauvais clé de départ puisque la composition de la commission est fixée à 12 membres, dont 3 seront désignés par le Parlement francophone bruxellois.

4. Examen et vote des articles

Article 1^{er}

Il ne suscite aucun commentaire et est adopté à l'unanimité des 11 membres présents.

Article 2

Il ne suscite aucun commentaire et est adopté par 9 voix pour et 2 absentions.

5. Vote sur l'ensemble du projet de décret

L'ensemble du projet de décret est adopté par 9 voix pour et 2 abstentions.

6. Approbation du rapport

A l'unanimité des 8 membres présents, la commission a approuvé le rapport.

7. Texte adopté par la commission

Il est renvoyé au texte du projet de décret tel qu'il figure au document n° 131 (2013-2014) n° 1.

La Rapporteuse,

Barbara TRACHTE

Le Président,

Hamza FASSI-FIHRI

