



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 56.578/2/V
du 13 août 2014

advies 56.578/2/V
van 13 augustus 2014

sur

over

un projet d'arrêté royal 'portant
exécution de l'article 3, § 2 et
l'article 15, § 3, alinéa 3 de la
loi du 15 septembre 2013
relative à la dénonciation d'une
atteinte suspectée à l'intégrité
au sein d'une autorité
administrative fédérale par un
membre de son personnel'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot uitvoering van
artikel 3, § 2 en artikel 15, § 3,
derde lid van de wet van
15 september 2013 betreffende
de melding van een
veronderstelde
integriteitsschending in de
federale administratieve
overheden door haar
personeelsleden'

Le 10 juillet 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Secrétaire d'État à la Fonction publique, adjoint au Ministre des Finances à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit ^(*) jusqu'au 26 août 2014, sur un projet d'arrêté royal 'portant exécution de l'article 3, § 2 et l'article 15, § 3, alinéa 3 de la loi du 15 septembre 2013 relative à la dénonciation d'une atteinte suspectée à l'intégrité au sein d'une autorité administrative fédérale par un membre de son personnel'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 13 août 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, président, Philippe QUERTAINMONT et Pierre VANDERNOOT, présidents de chambre, Christian BEHRENDT, assesseur, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre LIÉNARDY.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 août 2014.

(*) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

*

Op 10 juli 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Ambtenarenzaken toegevoegd aan de Minister van Financiën verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 26 augustus 2014 ^(*), een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot uitvoering van artikel 3, § 2 en artikel 15, § 3, derde lid van de wet van 15 september 2013 betreffende de melding van een veronderstelde integriteitsschending in de federale administratieve overheden door haar personeelsleden'.

Het ontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 13 augustus 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, voorzitter, Philippe QUERTAINMONT en Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitters, Christian BEHRENDT, assessor, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LIÉNARDY.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 augustus 2014.

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

OBSERVATION GÉNÉRALE

L'article 3, § 2, de la loi du 15 septembre 2013 'relative à la dénonciation d'une atteinte suspectée à l'intégrité au sein d'une autorité administrative fédérale par un membre de son personnel' charge le Roi, sur proposition des ministres compétents pour le contrôle de l'intégrité et pour la fonction publique au sein des autorités administratives fédérales, de déterminer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, « les modalités relatives à la création, à l'organisation, au fonctionnement, aux responsabilités, aux compétences, aux rôles, aux fonctions et à la sélection de la composante interne du système de dénonciation d'une atteinte suspectée à l'intégrité, ainsi que toute autre modalité nécessaire, non réglée dans la présente loi, en vue du bon fonctionnement de cette composante ».

L'article 15, § 3, alinéa 2 (et non 3 comme mentionné erronément dans l'intitulé et le préambule) de la loi du 15 septembre 2013 charge le Roi, par un arrêté dont il n'est pas requis qu'il soit délibéré en Conseil des ministres, de fixer la durée de la période de protection.

Il est dès lors suggéré d'adopter deux arrêtés, le premier délibéré en Conseil des ministres sur proposition des ministres compétents pour le contrôle de l'intégrité et pour la fonction publique au sein des autorités administratives fédérales, l'autre limité quant à son objet à l'article 9 du projet examiné.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Le projet sera soumis à l'accord du Ministre du Budget.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 2

En vertu du paragraphe 6, un protocole doit être conclu au sein de chaque « service fédéral »¹ entre son fonctionnaire dirigeant, sa ou ses personnes de confiance d'intégrité et le médiateur fédéral (lire : le collège des médiateurs fédéraux²) « en vue d'une collaboration optimale entre les personnes de confiance d'intégrité et le médiateur fédéral et d'un fonctionnement efficace du système de dénonciation » organisé par la loi précitée du 15 septembre 2013.

L'objet de ce protocole devrait être précisé, d'autant que le sens des mots « Sans préjudice des dispositions de la loi du 15 septembre 2013 et du présent arrêté » n'apparaît pas clairement. La question se pose notamment de savoir si cet objet est limité aux modalités de la concertation préalable dont il est question aux paragraphes 4, 5, alinéas 1^{er} et 4, et de l'invitation évoquée au paragraphe 5, alinéa 3.

Le commentaire de cette disposition dans le rapport au Roi expose ce qui suit :

« Concernant les modalités de coopération, ce protocole s'inspire du protocole de coopération qui organise les relations entre le médiateur fédéral et les services publics fédéraux dans le cadre de la gestion des plaintes et du protocole de coopération qui organise les relations entre le médiateur fédéral et les institutions publiques de sécurité sociale dans le cadre de la gestion des plaintes ».

L'article 2, § 6, devrait être revu en conséquence en réservant au protocole le règlement de questions de détail ou de mise en œuvre concrète des compétences de chacune de ses parties signataires, telles qu'elles résultent de l'économie générale de la loi précitée du 15 septembre 2013 quant au système qu'elle a mis en place de dénonciation d'une atteinte suspectée à l'intégrité au sein de l'administration fédérale.

¹ La notion de « service fédéral » au sens du projet est définie par l'article 1^{er}, deuxième tiret (devenant 2°), de celui-ci.

² Voir la loi du 22 mars 1995 'instaurant des médiateurs fédéraux'.

Article 6

Au paragraphe 2, 1^o, devenant l'alinéa 2, 1^o³, il n'est pas admissible que l'exercice des pouvoirs du ministre soit conditionné par la proposition préalable du fonctionnaire dirigeant de son administration, et ce d'autant moins que pareil dispositif peut être interprété comme empêchant le ministre de s'écarter de la proposition. En toute hypothèse, le pouvoir hiérarchique du ministre sur son administration est incompatible avec ce type de disposition.

Une observation analogue vaut pour le 2^o.

Les mots « Sur proposition du fonctionnaire dirigeant du service fédéral au sein duquel la personne d'intégrité doit exercer sa fonction, » seront en conséquence omis.

Article 8

Au paragraphe 1^{er}, devenant l'alinéa 1^{er}, les références à « l'article 6, §§ 1^{er} et 3 » et à « l'article 6, § 2 » ne sont pas pertinentes. Elles concernent probablement « l'article 6, §§ 2 et 4 » et « l'article 6, § 3 ».

L'auteur du projet vérifiera la pertinence de ces renvois.

OBSERVATIONS FINALES

Le texte du projet gagnerait à être revu, sur le plan de sa qualité tant rédactionnelle que légistique.

Les difficultés suivantes peuvent être mentionnées à titre exemplatif à cet égard.

1^o L'alinéa 5 du préambule serait mieux rédigé comme suit :

« Considérant que, conformément à l'article 8, § 1^{er}, 4^o, de la loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses en matière de simplification administrative, le présent arrêté est dispensé d'analyse d'impact, s'agissant d'un dispositif relatif à l'autorégulation de l'autorité fédérale ; ».

2^o Lorsque des articles contiennent une énumération, il y a lieu de la mentionner par des 1^o, 2^o, 3^o, etc., eux-mêmes subdivisés, le cas échéant, en a), b), c), etc., et non par des tirets, ce qui en facilitera la modification à l'avenir⁴. Cette observation vaut pour les articles 1^{er}, 2, § 3, 3, § 1^{er}, 5, § 5, et 6, § 1^{er}.

³ Voir à ce sujet la deuxième observation finale.

⁴ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 58.

3° Il n'y a pas lieu de diviser un article en paragraphes lorsque ceux-ci ne comportent qu'un alinéa. Cette observation concerne les articles 3 à 6 et 8.

4° La manière dont certaines précisions incidentes sont insérées dans le texte nuit à sa lisibilité. Ainsi, par exemple, à l'article 2, § 4, pour les mots « Le fonctionnaire dirigeant, ou son délégué, du service public fédéral chargé du contrôle préventif de l'intégrité assure [...] », la rédaction suivante sera préférée : « Le fonctionnaire dirigeant du service public fédéral chargé du contrôle préventif de l'intégrité ou son délégué assure [...] », à l'instar de la rédaction de l'article 6, § 1^{er}, 1° et 2°. Ceci vaut notamment aussi pour les articles 2, §§ 5 et 6, alinéa 2, et 6, § 1^{er}, 3° et 4°.

5° Dans la version française de l'article 2, § 3, le mot « en » qui termine la phrase liminaire doit être omis.

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de Regering, de bevoegdheid van de minister beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de Regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

ALGEMENE OPMERKING

Krachtens artikel 3, § 2, van de wet van 15 september 2013 ‘betreffende de melding van een veronderstelde integriteitsschending in de federale administratieve overheden door haar personeelsleden’ bepaalt de Koning op voorstel van de ministers die bevoegd zijn voor de bewaking van de integriteit en ambtenarenzaken in de federale administratieve overheden, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad “de nadere regels betreffende de oprichting, de organisatie, de werking, de verantwoordelijkheden, de bevoegdheden, de rollen, de functies, de selectie en alle andere noodzakelijke modaliteiten voor de goede werking van de interne component van het systeem voor de melding van een veronderstelde integriteitsschending die niet in deze wet zijn geregeld”.

Krachtens artikel 15, § 3, tweede lid (en niet het derde lid, zoals in het opschrift en in de aanhef verkeerdelijk wordt vermeld) van de wet van 15 september 2013 bepaalt de Koning de duur van de beschermingsperiode bij een besluit waarvoor geen overleg in de Ministerraad vereist is.

Er wordt derhalve in overweging gegeven twee besluiten vast te stellen: een eerste besluit, vastgesteld na overleg in de Ministerraad, op voorstel van de ministers die bevoegd zijn voor de bewaking van de integriteit en ambtenarenzaken in de federale administratieve overheden, en een ander besluit dat alleen op artikel 9 van het voorliggende ontwerp betrekking heeft.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Het ontwerp dient voor akkoordbevinding aan de minister van Begroting te worden voorgelegd.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

DISPOSITIEF

Artikel 2

Krachtens paragraaf 6 moet in iedere “federale dienst”⁵ een protocol worden afgesloten tussen de leidend ambtenaar van die dienst, de vertrouwenspersoon of –personen integriteit ervan en de federale ombudsman (lees: het college van federale ombudsmannen⁶), met het oog op “een optimale samenwerking tussen de vertrouwenspersonen integriteit en de federale ombudsman en een doeltreffende werking van het meldingssysteem” dat bij de voornoemde wet van 15 september 2013 is opgezet.

De strekking van dat protocol zou nader moeten worden aangegeven, temeer daar de betekenis van de woorden “onverminderd de bepalingen van de wet van 15 september 2013 en dit besluit” niet duidelijk is. De vraag rijst met name of dat protocol alleen betrekking heeft op de nadere regels inzake het voorafgaand overleg waarvan sprake is in de paragrafen 4, 5, eerste en vierde lid, en op de nadere regels voor de uitnodiging die in paragraaf 5, derde lid, wordt vermeld.

De bespreking van die bepaling in het verlag aan de Koning luidt als volgt:

“Het protocol is inzake de samenwerkingsmodaliteiten geïnspireerd op het samenwerkingsprotocol voor de relaties tussen de federale Ombudsman en de federale overheidsdiensten bij de behandeling van klachten en het samenwerkingsprotocol voor de relaties tussen de federale Ombudsman en de openbare instellingen van sociale zekerheid bij de behandeling van klachten”.

Artikel 2, § 6, zou dienovereenkomstig moeten worden herzien, opdat het protocol enkel betrekking heeft op detailkwesties of op kwesties inzake de concrete uitoefening van bevoegdheden van elk van de ondertekenende partijen, zoals die aangelegenheden voortvloeien uit de algemene strekking van de voornoemde wet van 15 september 2013 betreffende de regeling inzake de melding van een veronderstelde integriteitsschending in de federale administratie, die deze wet heeft opgezet.

Artikel 6

Het is niet toelaatbaar dat in paragraaf 2, 1°, die het tweede lid, 1°, wordt,⁷ de uitoefening van de ministeriële bevoegdheden afhankelijk wordt gesteld van het voorafgaande voorstel van de leidend ambtenaar van de administratie van de minister, en des te minder omdat een dergelijke bepaling in die zin kan worden geïnterpreteerd dat de minister niet van het voorstel

⁵ Het begrip “federale dienst” in de zin van het ontwerp wordt gedefinieerd in artikel 1, tweede streepje (dat punt 2° wordt) van het ontwerp.

⁶ Zie de wet van 22 maart 1995 ‘tot instelling van federale ombudsmannen’.

⁷ Zie dienaangaande de tweede slotopmerking.

kan afwijken. De hiërarchische bevoegdheid van de minister over zijn administratie is hoe dan ook onverenigbaar met dat soort bepaling.

Een soortgelijke opmerking geldt voor de bepaling onder 2°.

De woorden “Op voorstel van de leidend ambtenaar van de federale dienst waar de vertrouwenspersoon integriteit zijn functie dient uit te oefenen, wordt de kandidaat aangesteld” moeten bijgevolg worden vervangen door de woorden “De kandidaat wordt aangesteld”.

Artikel 8

De verwijzingen naar “artikel 6, §§ 1 en 3” en naar “artikel 6, § 2” in paragraaf 1, die het eerste lid wordt, zijn niet relevant. Wellicht worden “artikel 6, §§ 2 en 4” en “artikel 6, § 3” bedoeld.

De steller van het ontwerp moet nagaan of die verwijzingen juist zijn.

SLOTOPMERKINGEN

De tekst van het ontwerp zou moeten worden herzien met het oog op zowel de redactionele als de wetgevingstechnische kwaliteit.

In dat verband kunnen bij wijze van voorbeeld de volgende knelpunten worden vermeld:

1° Het vijfde lid van de aanhef zou beter worden geredigeerd als volgt:

“Overwegende dat dit besluit, overeenkomstig artikel 8, § 1, 4°, van de wet van 15 december 2013 houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging, vrijgesteld is van een impactanalyse omdat het bepalingen houdende autoregulering van de federale overheid betreft;”.

2° Een opsomming in een artikel moet met de onderverdelingen 1°, 2°, 3°, enz. worden aangegeven, en deze kunnen op hun beurt eventueel worden onderverdeeld in a), b), c), enz., maar niet in streepjes. Zulks moet toekomstige wijzigingen vergemakkelijken.⁸ Deze opmerking geldt voor de artikelen 1, 2, § 3, 3, § 1, 5, § 5, en 6, § 1.

3° Een artikel behoort niet in paragrafen te worden onderverdeeld wanneer deze slechts één lid bevatten. Deze opmerking geldt voor de artikelen 3 tot 6 en 8.

4° De wijze waarop bepaalde individuele preciseringen in de tekst zijn ingevoegd, schaadt de leesbaarheid van de tekst. In artikel 2, § 4, bijvoorbeeld, zou de tekst “De leidend ambtenaar, of zijn afgevaardigde, van de federale overheidsdienst belast met de preventieve integriteitsbewaking verzekert (...)” beter worden geredigeerd als volgt: “De leidend ambtenaar van de federale overheidsdienst belast met de preventieve integriteitsbewaking, of zijn

⁸ *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 58.

afgevaardigde, zorgt voor (...)”, naar het voorbeeld van de redactie van artikel 6, § 1, 1° en 2°. Dat geldt inzonderheid ook voor de artikelen 2, §§ 5 en 6, tweede lid, en 6, § 1, 3° en 4°.

5° In de Franse versie van artikel 2, § 3, moet het woord “en” op het einde van de inleidende zin worden weggelaten.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY