



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 57.428/2
du 11 mai 2015

sur

un projet d'arrêté ministériel
'fixant le code de déontologie
du personnel de la Sûreté de
l'État'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 57.428/2
van 11 mei 2015

over

een ontwerp van ministerieel
besluit 'tot vaststelling van de
deontologische code van het
personeel van de Veiligheid
van de Staat'

Le 15 avril 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Justice à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel 'fixant le code de déontologie du personnel de la Sûreté de l'État'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 11 mai 2015. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Luc DETROUX, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Alain LEFEBVRE, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 mai 2015.

*

Op 15 april 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Justitie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'tot vaststelling van de deontologische code van het personeel van de Veiligheid van de Staat'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 11 mei 2015. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE en Luc DETROUX, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Alain LEFEBVRE, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 mei 2015.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle l'observation suivante.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Il ressort du texte du projet et du dossier qui l'accompagne que le Code de déontologie du personnel de la Sûreté de l'État dont l'adoption est envisagée aurait, sous réserve d'exceptions limitées, vocation à s'appliquer de manière uniforme à l'ensemble des membres du personnel de la Sûreté de l'État, qu'il s'agisse des agents de ses services intérieurs ou des agents de ses services extérieurs.

S'agissant des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'État, le fondement du projet réside, ainsi que l'indique l'alinéa 1^{er} de son préambule, dans l'article 17 de l'arrêté royal du 13 décembre 2006 'portant le statut des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'État'. Celui-ci dispose en effet, en son alinéa 1^{er}, que

« Le Ministre de la Justice, sur proposition de la direction générale, fixe le code de déontologie des membres du personnel de la Sûreté de l'État ».

Selon l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 13 décembre 2006 précité cependant, celui-ci ne s'applique, par principe, qu'aux agents des services extérieurs de la Sûreté de l'État. Certaines de ses dispositions ¹ trouvent certes à s'appliquer à l'ensemble des membres du personnel de la Sûreté de l'État – et non aux seuls agents des services extérieurs –, mais l'article 17 précité ne compte pas au nombre de celles-ci.

Il s'en déduit que l'auteur du projet ne peut trouver dans cet article 17 le fondement légal nécessaire pour adopter un Code de déontologie qui serait applicable aux agents des services intérieurs de la Sûreté de l'État. S'agissant de ces derniers, l'habilitation requise devrait être recherchée dans l'arrêté royal du 2 octobre 1937 'portant statut des agents de l'État', auquel les agents des services intérieurs sont soumis ², et plus spécifiquement dans son article 14^{ter}, lequel dispose ce qui suit :

« Nos Ministres qui ont la fonction publique et le budget dans leurs attributions, fixent, dans un cadre déontologique, les règles de conduite les plus propres à illustrer les dispositions des articles 7 à 13 de même que celles fondées sur d'autres dispositions légales ou réglementaires relatives aux droits et aux devoirs des agents.

Moyennant accord des Ministres visés à l'alinéa 1^{er}, chacun de Nos Ministres et secrétaires d'État peut fixer, dans le cadre déontologique, des règles de conduite complémentaires propres à assurer le respect, en fonction des particularités des services placés sous leur autorité, des dispositions visées à l'alinéa 1^{er}.

¹ Il s'agit en l'occurrence des articles 138 à 144 et 226 de l'arrêté royal du 13 décembre 2006.

² Article 2, *a contrario*, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937.

Les supérieurs hiérarchiques ont un rôle d'exemples en matière de déontologie ».

Les systèmes ainsi mis en place pour la fixation du cadre déontologique applicable aux agents de la Sûreté de l'État diffèrent néanmoins fondamentalement selon qu'il s'agit des agents des services intérieurs ou des agents des services extérieurs, et ce, non seulement quant à leur mode d'élaboration mais aussi quant à leurs portée et finalité.

Il résulte en effet de l'article 199 de l'arrêté royal du 13 décembre 2006 que le Code de déontologie peut être une source à part entière, en prolongement du titre II de cet arrêté, d'obligations professionnelles dont la méconnaissance est susceptible d'être sanctionnée disciplinairement. Par contre, le cadre déontologique dont il est question à l'article 14^{ter}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 précité ne peut tout au plus constituer que le complément du cadre déontologique plus général visé à l'alinéa 1^{er} de cette disposition, lequel n'a lui-même vocation qu'à « illustrer » la portée des dispositions statutaires contenues dans cet arrêté ou d'autres dispositions légales ou réglementaires qui concernent les « droits et devoirs » des agents. Ce cadre déontologique n'a donc, pour sa part, pas de portée normative propre³, ce qu'illustre, par contraste avec l'article 199 de l'arrêté royal du 13 décembre 2006 précité, l'article 14 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 : sont seuls passibles de sanctions disciplinaires les manquements aux droits et devoirs des agents tels qu'ils sont définis par l'arrêté lui-même.

Par ailleurs, les différences dans la manière dont les arrêtés royaux du 2 octobre 1937 et du 13 décembre 2006 définissent respectivement les droits et devoirs des agents des services intérieurs et les droits et devoirs des agents des services extérieurs ne permettent pas d'envisager, à leur égard, un cadre déontologique parfaitement uniforme.

Ainsi et par exemple, le point 3, alinéa 1^{er}, du code en projet impose aux membres du personnel de la Sûreté de l'État d'éviter « tout comportement qui pourrait ébranler la confiance du public dans leur service », que ce soit dans ou en dehors de l'exercice de leurs fonctions. Si cette exigence est compatible avec l'article 10, § 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 13 décembre 2006 précité, elle ne semble par contre pas se concilier avec l'article 8, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, lequel ne rend en effet cette exigence applicable que « dans le cadre de ses fonctions ». Dans le contexte se situant « en dehors de l'exercice des fonctions », le paragraphe 2 du même article impose en effet seulement à l'agent d'éviter « tout comportement contraire à la dignité de ses fonctions ».

De même, le point 3, alinéa 3, du code en projet n'exclut pas la possibilité pour les agents d'accepter des cadeaux symboliques. Cette possibilité est conforme à l'article 8, § 3, alinéa 2, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937. Par contre, elle n'est pas conforme à l'article 10, § 2, alinéa 2, de l'arrêté royal du 13 décembre 2006, lequel dispose, sans exception aucune, que

« L'agent ne peut solliciter, exiger ou recevoir, directement ou par personne interposée, même en dehors de ses fonctions mais à raison de celles-ci, des dons, gratifications ou avantages quelconques ».

³ En exécution de l'alinéa 1^{er} de l'article 14^{ter}, a été adoptée, le 17 août 2007, la circulaire n° 573 'relative au cadre déontologique des agents de la fonction publique administrative fédérale'.

Autre exemple : le point 19, alinéa 1^{er}, du code en projet prévoit que, dans l'exercice de leur fonction, les membres du personnel veillent à maintenir une stricte neutralité et à ne pas manifester leurs opinions religieuses, philosophiques ou politiques afin de ne pas mettre en péril de quelque façon la neutralité du service. Ce faisant, le code en projet se montre *a priori* plus restrictif des libertés de l'agent que l'article 8, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, qui n'impose en effet une telle réserve à l'agent que lorsque, « dans le cadre de ses fonctions », il est « en contact avec le public ». L'arrêté royal du 13 décembre 2006 ne comporte, pour sa part, aucune limitation *ratione temporis* analogue au devoir de réserve susceptible d'être imposé aux agents des services extérieurs.

Il résulte des considérations qui précèdent qu'en l'état actuel les régimes respectifs de droits et devoirs des agents des services intérieurs et des agents des services extérieurs présentent, l'un par rapport à l'autre, des spécificités telles que l'édiction d'un cadre déontologique commun, sous forme d'un *instrumentum* unique, ne peut être envisagée.

Il convient donc de revoir fondamentalement le dispositif en projet aux fins d'en limiter la portée aux seuls agents des services extérieurs de la Sûreté de l'État et, dans ce cadre, de veiller à ce que le dispositif de l'arrêté royal du 13 décembre 2006 soit strictement respecté ⁴.

Compte tenu du caractère fondamental de cette observation, la section de législation estime prématuré d'examiner le projet plus avant.

*

⁴ Sur ce point, deux voies peuvent être envisagées : soit le renvoi pur et simple au texte de l'arrêté royal, soit la reproduction fidèle de ce texte accompagnée de l'indication de sa source à l'aide de la locution « Conformément à ... ».

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerking.

ALGEMENE OPMERKING

Uit de tekst van het ontwerp en het erbij gevoegde dossier blijkt dat de deontologische code van het personeel van de Veiligheid van de Staat die men overweegt vast te stellen, afgezien van een beperkt aantal uitzonderingen, bedoeld zou zijn om op uniforme wijze te gelden voor alle personeelsleden van de Veiligheid van de Staat, ongeacht ze in de binnen- of de buitendiensten werkzaam zijn.

Wat het personeel van de buitendiensten van de Veiligheid van de Staat betreft, ontleent het ontwerp, zoals vermeld in het eerste lid van de aanhef, zijn rechtsgrond aan artikel 17 van het koninklijk besluit van 13 december 2006 ‘houdende het statuut van de ambtenaren van de buitendiensten van de Veiligheid van de Staat’. Het eerste lid van dat artikel luidt immers als volgt:

“De Minister van Justitie bepaalt, op voorstel van de directie-generaal, de deontologische code van het personeel van de Veiligheid van de Staat.”

Volgens artikel 1, eerste lid, van het voornoemde koninklijk besluit van 13 december 2006 is dat besluit evenwel in principe alleen van toepassing op de ambtenaren van de buitendiensten van de Veiligheid van de Staat. Een aantal bepalingen ervan¹ zijn weliswaar van toepassing op het voltallige personeel van de Veiligheid van Staat – en niet alleen op het personeel van de buitendiensten –, maar het voornoemde artikel 17 maakt daar geen deel van uit.

Daaruit volgt dat de steller van het ontwerp uit dat artikel 17 niet de nodige rechtsgrond kan putten om een deontologische code vast te stellen die van toepassing zou zijn op het personeel van de binnendiensten van de Veiligheid van de Staat. Voor dat personeel van de binnendiensten zou de vereiste machtiging moeten worden gezocht in het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 ‘houdende het statuut van het Rijkspersoneel’, waaronder de personeelsleden van de binnendiensten vallen², en meer specifiek in artikel 14^{ter}, dat als volgt luidt:

“Onze Ministers die bevoegd zijn voor Ambtenarenzaken en voor Begroting, stellen binnen een deontologisch kader, de meest geëigende gedragsregels vast om de bepalingen van de artikelen 7 tot 13 toe te lichten, evenzeer als deze die gegrond zijn op andere wettelijke en reglementaire bepalingen betreffende de rechten en de plichten van de ambtenaren.

¹ Het gaat hier om de artikelen 138 tot 144 en 226 van het koninklijk besluit van 13 december 2006.

² Artikel 2 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937, *a contrario*.

Mits akkoord van de Ministers bedoeld in het eerste lid, kan ieder van Onze Ministers en Staatssecretarissen, binnen het deontologisch kader, bijkomende gedragsregels vaststellen om de naleving van de bepalingen bedoeld in het eerste lid te verzekeren in de diensten onder hun gezag geplaatst, dit in functie van de bijzonderheden hiervan.

De hiërarchische meerdere hebben een voorbeeldrol inzake deontologie.”

De aldus opgezette regelingen tot vaststelling van het deontologisch kader dat van toepassing is op het personeel van de Veiligheid van de Staat, vertonen echter fundamentele verschillen al naar gelang het gaat om het personeel van de binnendiensten dan wel om het personeel van de buitendiensten, en dit niet alleen wat de wijze van totstandkoming, maar ook wat de strekking en de finaliteit ervan betreft.

Uit artikel 199 van het koninklijk besluit van 13 december 2006 blijkt immers dat de deontologische code, in aansluiting op titel II van dat besluit, een volwaardige bron kan zijn van beroepsplichten waarvan de niet-naleving tuchtrechtelijk kan worden gestraft. Het deontologisch kader, waarvan sprake is in artikel 14^{ter}, tweede lid, van het voornoemde koninklijk besluit van 2 oktober 1937, kan daarentegen hoogstens de aanvulling zijn van het meer algemene deontologisch kader, vermeld in het eerste lid van deze bepaling, dat zelf alleen bestemd is om de strekking te “toe te lichten” van de statutaire bepalingen die opgenomen zijn in dat besluit en in andere wettelijke en reglementaire bepalingen die betrekking hebben op de “rechten en plichten” van het personeel. Dat deontologisch kader, zijnerzijds, is dus op zich niet regelgevend³, wat, in tegenstelling tot artikel 199 van het voornoemde koninklijk besluit van 13 december 2006, blijkt uit artikel 14 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937: alleen de niet-naleving van de rechten en plichten van het personeel, zoals die gedefinieerd zijn bij het besluit zelf, kan aanleiding geven tot tuchtstraffen.

Bovendien maken de verschillen in de wijze waarop in de koninklijke besluiten van 2 oktober 1937 en van 13 december 2006 de rechten en plichten van het personeel van respectievelijk de binnen- en de buitendiensten gedefinieerd zijn, het onmogelijk om ten aanzien van hen een volkomen eenvormig deontologisch kader op te zetten.

Zo wordt bijvoorbeeld onder punt 3, eerste alinea, van de ontworpen code, aan het personeel van de Veiligheid van de Staat de verplichting opgelegd om “elke handelswijze die het vertrouwen van het publiek in de dienst kan aantasten” zowel binnen als buiten de uitoefening van hun ambt te vermijden. Dat vereiste is weliswaar verenigbaar met artikel 10, § 2, eerste lid, van het voornoemde koninklijk besluit van 13 december 2006, maar het kan daarentegen niet samengaan met artikel 8, § 1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937, waarin dat vereiste immers alleen bij de ambtsuitoefening van toepassing verklaard wordt. Voor alles wat “buiten de uitoefening van [het] ambt” plaatsvindt, geldt, volgens paragraaf 2 van hetzelfde artikel, voor het personeelslid alleen de verplichting om “elk gedrag dat in strijd is met de waardigheid van zijn ambt” te vermijden.

³ Ter uitvoering van het eerste lid van artikel 14^{ter} is op 17 augustus 2007 omzendbrief nr. 573 ‘met betrekking tot het deontologisch kader voor de ambtenaren van het federaal administratief openbaar ambt’ aangenomen.

Zo ook sluit punt 3, derde alinea, van de ontworpen code niet de mogelijkheid uit dat personeelsleden symbolische geschenken aannemen. Die mogelijkheid is verenigbaar met artikel 8, § 3, tweede lid, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937. Ze is daarentegen niet verenigbaar met artikel 10, § 2, tweede lid, van het koninklijk besluit van 13 december 2006, dat, zonder enige uitzondering, het volgende bepaalt:

“Zelfs buiten zijn ambt doch ter oorzaken ervan, mag de ambtenaar rechtstreeks of bij tussenpersoon, geen giften, beloningen of enig voordeel vragen, eisen of aannemen.”

Ander voorbeeld: punt 19, eerste alinea, van de ontworpen code bepaalt dat de personeelsleden er bij de uitoefening van hun functie over waken dat zij een strikte neutraliteit bewaren en geen uiting geven aan hun religieuze, filosofische of politieke overtuigingen, zodat zij op geen enkele wijze de neutraliteit van de dienst in het gedrang brengen. Zodoende blijkt de ontworpen code, ten aanzien van de vrijheden van het personeelslid, *a priori* restrictiever te zijn dan artikel 8, § 1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937, waarbij aan het personeelslid een dergelijke terughoudendheid immers alleen wordt opgelegd “wanneer hij bij zijn ambtsuitoefening in contact komt met het publiek”. Het koninklijk besluit van 13 december 2006 bevat zijnerzijds geen enkele soortgelijke beperking *ratione temporis* van de plicht tot terughoudendheid die aan het personeel van de buitendiensten kan worden opgelegd.

Uit de voorgaande overwegingen volgt dat, bij de huidige stand van zaken, de regelingen met betrekking tot de rechten en plichten van het personeel van respectievelijk de binnen- en de buitendiensten, ten opzichte van elkaar zulke specifieke kenmerken vertonen dat niet kan worden overwogen om een gemeenschappelijk deontologisch kader in de vorm van één enkele akte uit te vaardigen.

Het ontworpen dispositief dient dan ook grondig te worden herzien teneinde de strekking ervan te beperken tot alleen het personeel van de buitendiensten van de Veiligheid van de Staat en er daarbij op toe te zien dat het dispositief van het koninklijk besluit van 13 december 2006 nauwlettend in acht wordt genomen.⁴

Gelet op de fundamentele aard van deze opmerking vindt de afdeling Wetgeving het voorbarig om het ontwerp verder te onderzoeken.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre VANDERNOOT

⁴ Wat dat betreft, kunnen twee opties overwogen worden: ofwel zonder meer verwijzen naar de tekst van het koninklijk besluit, ofwel deze tekst getrouw overnemen met vermelding van de bron aan de hand van de uitdrukking “overeenkomstig ...”.