



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 62.906/2
du 19 mars 2018

advies 62.906/2
van 19 maart 2018

sur

over

une proposition de loi ‘portant
modification de la loi du
6 janvier 2014 portant création
d’une Commission fédérale de
déontologie en vue d’y insérer
le Code de déontologie des
mandataires publics’

een wetsvoorstel ‘tot wijziging
van de wet van 6 januari 2014
houdende oprichting van een
Federale Deontologische
Commissie om er de
Deontologische Code voor de
openbare mandatarissen in te
voegen’

Le 29 janvier 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de soixante jours, sur une proposition de loi 'portant modification de la loi du 6 janvier 2014 portant création d'une Commission fédérale de déontologie en vue d'y insérer le Code de déontologie des mandataires publics', déposée par M. Siegfried BRACKE (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, n° 54-2098/001).

La proposition a été examinée par la deuxième chambre le 19 mars 2018. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, 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 Wanda VOGEL.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 mars 2018.

*

Op 29 januari 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van zestig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot wijziging van de wet van 6 januari 2014 houdende oprichting van een Federale Deontologische Commissie om er de Deontologische Code voor de openbare mandatarissen in te voegen', ingediend door de heer Siegfried BRACKE (*Parl. St.* Kamer 2016-2017, nr. 54-2098/001).

Het voorstel is door de tweede kamer onderzocht op 19 maart 2018. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Luc DETROUX en Wanda VOGEL, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Béatrice DRAPIER, 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 Wanda VOGEL.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 maart 2018.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition[‡], 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, la proposition appelle les observations suivantes.

EXAMEN DE LA PROPOSITION

OBSERVATION GÉNÉRALE

Conformément à la notion de déontologie, le « Code de déontologie » annexé à la proposition ne peut se voir attribuer, même s'il est désormais annexé à une loi, une portée telle qu'il modifierait, fût-ce implicitement, les obligations légales et réglementaires auxquelles sont soumis les mandataires publics.

Ainsi, par exemple, l'article 4.19, aux termes duquel « [l]es mandataires publics sont comptables des actes et du comportement de leurs collaborateurs » ne peut être lu comme le fondement d'une nouvelle cause de responsabilité civile pour autrui.

C'est dans cette lecture que le présent avis est donné.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

ANNEXE

Article 4.11

L'article 4.11 doit être réexaminé quant au caractère suffisant de l'obligation de simplement rendre publique toute interférence non autorisée au regard de la règle d'indépendance et d'incompatibilité inscrite par principe dans cette disposition.

Une observation analogue vaut pour l'article 4.12.

Article 4.14

Tel qu'il est rédigé, l'article 4.14 heurte la règle inscrite à l'article 70 du Code pénal qui considère que l'ordre de la loi constitue une cause de justification en cas de commission d'une infraction.

Cette disposition sera revue.

[‡] S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

Article 5.4

Mieux vaudrait omettre les mots « adopté le 8 septembre 2016 », et ce afin d'éviter de figer la référence au règlement d'ordre intérieur.

Article 5.10

Il n'est pas admissible, au regard de l'autonomie des assemblées législatives consacrée par l'article 60 de la Constitution, de confier à la Commission fédérale de déontologie un pouvoir d'interprétation authentique des Codes de déontologie de la Chambre des représentants et du Sénat.

Il est renvoyé sur ce point à l'observation générale n° 1 de l'avis n° 53.935/AG donné le 27 août 2013 sur la proposition devenue la loi du 6 janvier 2014 'portant création d'une Commission fédérale de déontologie' ¹.

Cette disposition sera revue.

*

¹ *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 2245/2, pp. 3 et 4.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, 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 voorstel,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorstel aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ONDERZOEK VAN HET VOORSTEL

ALGEMENE OPMERKING

Net zo min als aan het begrip “deontologie” kan aan de “Deontologische code” die als bijlage bij het voorstel is gevoegd, geen zodanige strekking gegeven worden dat die code, zij het impliciet, de wettelijke en reglementaire verplichtingen zou wijzigen waaraan de openbare mandatarissen moeten voldoen, ook al is die code voortaan als bijlage bij een wet gevoegd.

Artikel 4.19, dat stelt dat “[d]e openbare mandatarissen (...) rekenschap verschuldigd [zijn] voor de daden en het gedrag van hun medewerkers”, kan bijvoorbeeld niet zo worden geïnterpreteerd dat het een nieuwe grond vormt voor burgerlijke aansprakelijkheid voor anderen.

Het is op basis van die interpretatie dat dit advies wordt gegeven.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

BIJLAGE

Artikel 4.11

Wat artikel 4.11 betreft, moet opnieuw worden onderzocht of het, ten aanzien van de regel van onafhankelijkheid en onverenigbaarheid die als principe in die bepaling is ingeschreven, volstaat dat “elke ongeoorloofde beïnvloeding” louter kenbaar moet worden gemaakt.

Een soortgelijke opmerking geldt voor artikel 4.12.

[‡] Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Artikel 4.14

Zoals artikel 4.14 is gesteld, druist het in tegen de regel, neergelegd in artikel 70 van het Strafwetboek, dat een wettelijk voorschrift een rechtvaardigingsgrond vormt ingeval een misdrijf is gepleegd.

Die bepaling moet worden herzien.

Artikel 5.4

De woorden “aangenomen op 8 september 2016” zouden beter worden weggelaten om te voorkomen dat de verwijzing naar het huishoudelijk reglement definitief wordt vastgelegd.

Artikel 5.10

Ten aanzien van de autonomie van de wetgevende vergaderingen, verankerd in artikel 60 van de Grondwet, is het niet aanvaardbaar dat de Federale Deontologische Commissie bevoegd wordt gemaakt om een authentieke uitlegging te geven van de deontologische Codes van de Kamer van volksvertegenwoordigers en van de Senaat.

Wat dat betreft, wordt verwezen naar algemene opmerking 1 van advies 53.935/AV, op 27 augustus 2013 gegeven over een voorstel dat heeft geleid tot de wet van 6 januari 2014 ‘houdende oprichting van een Federale Deontologische Commissie’.²

Die bepaling moet worden herzien.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT

² *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 2245/2, 3 en 4.