



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 73.622/2
du 11 juillet 2023

advies 73.622/2
van 11 juli 2023

sur

over

un projet d'arrêté royal
'modifiant le titre 1^{er} du
Livre 2 relatif aux droits et
devoirs de l'arrêté royal du
19 avril 2014 relatif au statut
administratif du personnel
opérationnel des zones
de secours'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van
titel 1 van boek 2 met
betrekking tot de algemene
rechten en plichten van het
koninklijk besluit van
19 april 2014 tot bepaling van
het administratief statuut van
het operationeel personeel van
de hulpverleningszones'

Le 12 mai 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique à communiquer un avis dans un délai de trente jours prorogé de trente jours ^{*}, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant le titre 1^{er} du Livre 2 relatif aux droits et devoirs de l'arrêté royal du 19 avril 2014 relatif au statut administratif du personnel opérationnel des zones de secours'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 11 juillet 2023. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Xavier MINY, auditeur adjoint.

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 juillet 2023.

^{*} Par courriel du 12 mai 2023.

*

Op 12 mei 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd van dertig dagen ^{*} een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van titel 1 van boek 2 met betrekking tot de algemene rechten en plichten van het koninklijk besluit van 19 april 2014 tot bepaling van het administratief statuut van het operationeel personeel van de hulpverleningszones'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 11 juli 2023. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Christian BEHRENDT, assessor, en Esther CONTI, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier MINY, adjunct-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 juli 2023.

^{*} Bij e-mail van 12 mei 2023.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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 les observations suivantes.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Le projet examiné se donne principalement pour objet d'arrêter un ensemble de règles relatives à la déontologie applicable aux membres du personnel opérationnel des zones de secours.

Par nature, pareilles règles renvoient, au sens commun, à des droits et à des obligations que des agents sont tenus de respecter dans l'accomplissement de leur travail.

En l'espèce, les droits et les obligations dont il est question dans le projet doivent souvent être mis en rapport avec les dispositions constitutionnelles relatives aux droits fondamentaux et les instruments internationaux qui consacrent pareils droits, textes que les membres du personnel sont tenus de respecter ou dans lesquels ils puisent directement des droits dans l'accomplissement de leur travail. Ces droits fondamentaux sont à leur tour généralement concrétisés dans des lois qui tendent, dans le respect de ces normes supérieures, à les encadrer. Enfin, ces droits fondamentaux voient également leur portée concrète circonscrite par les juridictions appelées à les reconnaître au cas par cas lorsque leur bénéfice est revendiqué devant elles.

Comme l'intention poursuivie est de permettre que le non-respect des règles déontologiques envisagées puisse être la source de sanctions disciplinaires, ces règles doivent nécessairement figurer dans un texte ayant valeur contraignante pour ses destinataires, ce qui implique, dans la conception suivie par l'auteur du projet, que l'autorité compétente pour fixer le statut des membres du personnel concerné, à savoir le Roi, les adopte par arrêté.

Il en résulte que, quasi par nécessité, le Roi est appelé, dans la formulation de ces règles, à rappeler, paraphraser ou expliciter des textes de niveau supérieur dans la hiérarchie des normes et, en tout cas, à se saisir de questions qui ne sont normalement pas de son ressort mais qui sont réglées par ces normes, spécialement celles dont il est question ci-avant.

Cette manière de faire est en principe proscrite puisqu'elle revient à dénaturer une norme en donnant l'impression que son auteur est compétent pour l'adopter alors que tel n'est pas le cas pour les aspects de celle-ci qui ne sont pas de son ressort. Elle est toutefois en l'espèce exceptionnellement admissible vu la nature même des règles en question. Raisonner autrement reviendrait en effet à rendre impossible l'adoption par le Roi de règles déontologiques à respecter par les membres du personnel alors même que le Roi est compétent pour déterminer leur statut et donc leurs droits et devoirs.

Fixer, dans l'arrêté en projet, les règles déontologiques visées ne peut cependant, dans le contexte qui vient d'être décrit, se faire qu'à la condition d'éviter deux écueils : d'une part, lorsque les règles déontologiques interviennent sur des questions dont l'encadrement juridique est du ressort d'une norme supérieure, le Roi ne peut formuler l'obligation déontologique qu'il envisage en des termes qui ne rendraient compte que de manière trop incomplète de la question traitée ; d'autre part, il ne se concevrait pas que le Roi apporte à tort des dérogations au régime qui se déduit des normes supérieures qui s'imposent à lui.

À cet égard, le projet examiné appelle les observations suivantes :

1° Aux termes de l'article 10, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet de l'arrêté royal du 19 avril 2014 'relatif au statut administratif du personnel opérationnel des zones de secours', il est prévu que, dans l'exercice de sa fonction, le membre du personnel « évite » toute forme de discrimination à l'égard d'un collègue ou d'un tiers, comme défini dans la loi du 10 mai 2007 'tendant à lutter contre certaines formes de discrimination'. Sont ensuite énumérés à l'alinéa 2 les critères sur la base desquels les discriminations sont interdites.

Le verbe « évite » dont il est fait usage à l'alinéa 1^{er} pourrait laisser à penser qu'il s'agit d'une obligation de moyen dans le chef du membre du personnel concerné et non d'une obligation de résultat, alors que cette obligation de résultat ressort plus clairement de l'alinéa 2 lorsqu'il est indiqué à bon escient que toute discrimination « est interdite ».

L'alinéa 1^{er} sera revu afin de résoudre cette difficulté.

Plus fondamentalement, en ne se référant qu'à la loi du 10 mai 2007 'tendant à lutter contre certaines formes de discrimination', le dispositif pourrait laisser à penser, sans que cela puisse être justifié, que les autres législations « anti-discriminations » n'auraient pas à être respectées par les membres du personnel, spécialement la loi du 30 juillet 1981 'tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie' ¹ et la loi du 10 mai 2007 'tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes'. Dans le même ordre d'idée, en énumérant les critères susceptibles de fonder une discrimination, le dispositif pourrait laisser à penser que seuls ces critères peuvent être retenus pour l'interdiction en question alors que les discriminations fondées sur d'autres critères sont, elles aussi, interdites en vertu d'autres lois que la loi du 10 mai 2007 'tendant à lutter contre certaines formes de discrimination'. Il en est ainsi par exemple de la grossesse, de l'accouchement, de l'allaitement, de la maternité, de la procréation médicalement assistée, de l'identité de genre, de l'expression de genre, etc., qui sont autant de critères énumérés par l'article 4 de la loi du 10 mai 2007 'tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes'.

¹ Telle ne paraît pas être l'intention puisque la mention, dans la seconde phrase de l'article 10, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, des critères de la nationalité, de la prétendue race, de la couleur (de peau), de l'ascendance ou de l'origine nationale ou ethnique, fait écho aux critères énoncés par l'article 3 de la loi du 30 juillet 1981. Il est donc incohérent de ne pas mentionner cette dernière loi dans la première phrase de l'article 10, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet.

Si de nouveaux critères devaient par ailleurs être insérés à l'avenir dans les législations anti-discriminations précitées, le dispositif tel qu'il est rédigé pourrait laisser à penser que ceux-ci ne viennent pas s'ajouter par voie de conséquence aux critères qui fondent l'interdiction prescrite par le dispositif examiné.

Partant, l'article 10, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, sera revu :

– en remplaçant, dans la première phrase, les mots « le membre du personnel évite » par les mots « il est interdit au membre du personnel de pratiquer » et en s'y référant aux trois lois anti-discriminations précitées, ce qui permettra par la même occasion une lecture évolutive de l'objet de ces références, s'agissant notamment des critères interdits de discrimination ;

– en omettant par conséquent la seconde phrase de cet alinéa.

2° À l'article 11, § 2, en projet de l'arrêté royal du 19 avril 2014, il est prévu que dans le respect de ses droits constitutionnels, la « participation » ou l'« implication » du membre du personnel dans « des activités politiques ou philosophiques » ne peut « porte[r] [...] atteinte à la confiance du citoyen dans l'exercice impartial, neutre et loyal de sa fonction ».

Par la généralité des termes employés et leur imprécision, la disposition examinée pourrait aboutir à restreindre de manière disproportionnée plusieurs droits fondamentaux dont disposent les membres du personnel concernés, à savoir par exemple la liberté d'expression, la liberté d'association ou encore la liberté de conscience.

L'équilibre recherché par l'insertion du membre de phrase « dans le respect de ses droits constitutionnels » ne permet pas d'éviter cet écueil. En effet, telle que la disposition est rédigée, il est impossible pour le membre du personnel concerné de pouvoir évaluer à partir de quel moment sa participation ou son implication dans une activité pourrait aboutir à rompre la confiance du citoyen dans la manière dont il exerce ses missions. Il en est d'autant plus ainsi que la perception que peut avoir chaque citoyen du caractère « impartial, neutre et loyal » de la fonction présente un caractère de subjectivité que, par hypothèse, le membre du personnel concerné ne peut ni connaître ni anticiper.

Le paragraphe 2 sera revu à la lumière de cette observation.

3° À l'article 13, § 2, alinéa 4, en projet du même arrêté royal, il y a lieu de prévoir que l'obligation qui y est imposée aux membres du personnel de ne pas révéler certaines informations ne vaut que sous la réserve de dispositions légales qui les délieraient de cette obligation.

4° À l'article 16/1, § 2, en projet du même arrêté royal, la règle envisagée ne peut être lue comme affranchissant le membre du personnel de son obligation de désobéir, aux conditions se déduisant de la jurisprudence y applicable, lorsqu'il reçoit un ordre manifestement illégal.

Le texte pourrait être aménagé pour le préciser.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

À l'alinéa 1^{er}, il convient de viser plus précisément le paragraphe 5 de l'article 165 de la loi du 15 mai 2007 'relative à la sécurité civile'.

L'alinéa 1^{er} sera dès lors complété par les signes et le chiffre « , § 5 ».

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Dès lors que l'article 1^{er} entend introduire au sein du livre 2 de l'arrêté royal du 19 avril 2014 une subdivision comprenant un dispositif complet sur l'objet de celle-ci (un titre 1^{er}, intitulé « Droits généraux, devoirs et déontologie »), la numérotation des articles doit se présenter en principe de manière continue. Il convient donc d'éviter d'y placer des articles portant la marque « .../1 », comme tel est le cas des articles 13/1, 14/1, 15/1, 16/1 et 17/1 en projet, sauf lorsque pareil procédé, à la fin de la numérotation, est inévitable en raison du fait qu'il y a déjà, comme première disposition de la subdivision suivante (en l'espèce le titre 2 actuel du même livre 2), un article dont il faut respecter la numérotation (en l'espèce un article 19).

Les dispositions en projet, à partir de l'article 13/1, seront renumérotées en conséquence. Les renvois faits, le cas échéant, à ces dispositions renumérotées dans le texte actuel de l'arrêté royal modifié ou dans les dispositions modifiées de celui-ci, comme par exemple à l'article 306, § 1^{er}, deuxième tiret, en projet de l'arrêté royal du 19 avril 2014 (article 2 du projet), seront dès lors également revus.

(Article 9 en projet)

1. Aux termes du paragraphe 1^{er} en projet,

« [l]e membre du personnel respecte les valeurs et les règles de comportement adoptées conformément aux lois et réglementations en vigueur ainsi que les directives qui lui sont données dans le cadre de ces lois et réglementations ».

Il est admissible qu'il soit ainsi imposé aux membres du personnel de

« respecte[r] [...] les règles de comportement adoptées conformément aux lois et réglementations en vigueur ainsi que les directives qui [leur] sont données dans le cadre de ces lois et réglementations ».

En revanche, l'obligation qui leur est faite de respecter les seules « valeurs » est trop imprécise pour pouvoir constituer, même dans le cadre général du respect des droits fondamentaux, la source d'obligations déontologiques dans le chef des membres du personnel, fût-ce par référence aux lois et réglementations en vigueur.

Dans une société démocratique, il n'y a en effet pas d'interprétation univoque quant à la portée précise des valeurs qui peuvent se dégager d'un ordre juridique. Cette difficulté n'existe pas dans le texte actuel de l'article 9, § 1^{er} de l'arrêté royal 19 avril 2014, lequel dispose comme suit :

« § 1^{er}. Le membre du personnel respecte les lois et règlements en vigueur ainsi que les directives qui lui sont données dans le cadre des lois et règlements, parmi lesquels les règles de conduite concernant la déontologie, déterminées par Nous sur la base d'une délibération du Conseil des ministres ».

2. Au paragraphe 2, il convient de faire référence à l'article 32^{ter} de la loi du 4 août 1996 'relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail'.

(Article 14/1 en projet)

La dernière phrase du paragraphe 3 devrait débiter par les mots :

« Dans la mesure de ses compétences et des moyens mis à sa disposition, il prévient [la suite comme au projet] ».

(Article 15/1 en projet)

L'auteur du projet appréciera s'il ne conviendrait pas de mieux définir la notion de « situation de conflit d'intérêts ».

L'auteur du projet pourrait ainsi définir le conflit d'intérêt comme suit :

« une situation dans laquelle un membre du personnel a un intérêt particulier ou personnel qui est de nature à pouvoir influencer sur l'exercice impartial et objectif de ses fonctions » ².

(Article 16/1 en projet)

Le paragraphe 2 énonce ce qui suit :

« Si un membre du personnel, quel que soit son grade, reçoit un ordre d'agir de manière illégale, irrégulière ou discriminatoire, ce dernier en informe immédiatement son supérieur hiérarchique. Il en est de même si un membre du personnel est témoin ou victime de tels actes ».

Telle qu'elle est formulée, la disposition en projet ne semble pas envisager l'hypothèse où l'ordre d'agir de manière illégale, irrégulière ou discriminatoire proviendrait précisément du supérieur hiérarchique à prévenir.

² Voir en ce sens l'article 10 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 'portant le statut administratif et pécuniaire des agents des services publics régionaux de Bruxelles'.

Pour éviter cet écueil, l'auteur du projet pourrait prévoir que, dans cette dernière hypothèse, c'est le supérieur hiérarchique du membre du personnel à l'origine de l'ordre d'agir de manière illégale, irrégulière ou discriminatoire qu'il convient d'avertir. Lorsque l'ordre en question émane de l'autorité hiérarchique la plus élevée au sein de l'administration, il convient de prévoir que c'est l'autorité politique qui doit être avertie.

La disposition sera revue à la lumière de cette observation en tenant compte également de l'observation générale formulée sous le 4° de celle-ci.

(Article 18/2 en projet)

Au paragraphe 1^{er}, l'expression « motiver de façon objective le traitement de chaque membre » est sibylline et sera clarifiée.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, 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 die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ALGEMENE OPMERKING

Voorliggend ontwerp strekt er in hoofdzaak toe een geheel aan regels vast te stellen met betrekking tot de deontologie die voor de personeelsleden van de hulpverleningszones geldt.

Met dergelijke regels wordt, uit de aard der zaak, over het algemeen verwezen naar rechten en plichten die personeelsleden in acht dienen te nemen bij de uitoefening van hun werk.

In casu moeten de rechten en plichten waarvan in het ontwerp sprake is vaak in verband gebracht worden met de grondwettelijke bepalingen betreffende de grondrechten en met de internationale instrumenten waarin dergelijke rechten gehuldigd worden, welke teksten de personeelsleden in acht dienen te nemen of waaruit ze rechtstreeks rechten met betrekking tot de uitoefening van hun werk putten. Die grondrechten krijgen over het algemeen op hun beurt concrete gestalte in wetten die ertoe strekken om met inachtneming van die hogere rechtsnormen voor die rechten een kader te scheppen. Ten slotte wordt de concrete draagwijdte van die grondrechten beperkt door de rechtscolleges die ze geval per geval moeten erkennen wanneer ze voor hen opgeëist worden.

Aangezien het *in casu* de bedoeling is het mogelijk te maken dat de niet-naleving van de deontologische regels die in het vooruitzicht gesteld worden, aanleiding kan geven tot tuchtstraffen, moeten die regels noodzakelijkerwijs vastgesteld worden in een tekst met bindende waarde voor de adressaten ervan, wat vanuit het standpunt van de steller van het ontwerp inhoudt dat de instantie die bevoegd is voor het vaststellen van het statuut van het betrokken personeel, zijnde de Koning, die regels bij besluit uitvaardigt.

Daaruit vloeit voort dat de Koning bij het formuleren van die regels nagenoeg noodzakelijkerwijs dient te herinneren aan of te parafraseren uit of uitdrukkelijk melding moet maken van teksten die een hogere rang bekleden in de hiërarchie der normen en zich hoe dan ook moet buigen over vragen die normaliter niet onder zijn bevoegdheid vallen maar die wel geregeld worden door die normen, in het bijzonder die waarvan hierboven sprake is.

Die werkwijze is in principe verboden, aangezien daarmee een rechtsregel uitgehold wordt, doordat de indruk gewekt wordt dat de steller ervan bevoegd is om ze uit te vaardigen, terwijl dat niet zo is voor de aspecten ervan die niet onder zijn bevoegdheid vallen. *In casu* kan ze evenwel bij uitzondering toegestaan worden gelet op de aard zelf van de regels in kwestie. Anders redeneren zou er immers op neerkomen dat het de Koning onmogelijk gemaakt zou worden deontologische regels uit te vaardigen die door de personeelsleden in acht genomen moeten worden, terwijl de Koning bevoegd is om hun statuut, en dus ook hun rechten en plichten, vast te stellen.

In de zonet geschetste context mogen de deontologische regels in kwestie alleen in het ontworpen besluit vastgesteld worden mits twee struikelblokken vermeden worden: enerzijds, wanneer het om deontologische regels gaat die betrekking hebben op kwesties waarvan het juridisch kader onder een hogere norm valt, mag de koning de deontologische verplichting die hij overweegt op te leggen niet formuleren in bewoordingen waardoor de behandelde kwestie te gebrekkig weergegeven zou worden; anderzijds, is het niet goed denkbaar dat de Koning ten onrechte zou voorzien in afwijkingen van de regeling die voortvloeit uit de hogere rechtsnormen waaraan hij gebonden is.

In dat verband geeft voorliggend ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen:

1° Volgens het ontworpen artikel 10, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 19 april 2014 ‘tot bepaling van het administratief statuut van het operationeel personeel van de hulpverleningszones’ “vermijdt” het personeelslid bij de uitoefening van zijn functie elke vorm van discriminatie ten aanzien van collega’s of derden, zoals bepaald in de wet van 10 mei 2007 ‘ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie’. In het tweede lid worden vervolgens de criteria opgelijst op grond waarvan niet gediscrimineerd mag worden.

Het werkwoord “vermijdt” dat in het eerste lid gebruikt wordt, zou de indruk kunnen wekken dat het voor het betrokken personeelslid om een middelenverbintenis gaat en niet om een resultaatsverbintenis, terwijl die resultaatsverbintenis duidelijker blijkt uit het tweede lid, waar terecht vermeld wordt dat elke discriminatie “verboden [is]”.

Het eerste lid behoort aldus herzien te worden dat die moeilijkheid opgelost wordt.

Een fundamentele bezwaar is dat, doordat alleen naar de wet van 10 mei 2007 ‘ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie’ verwezen wordt, het dispositief de indruk zou kunnen wekken dat, zonder dat daartoe gegronde redenen zouden bestaan, de andere “antidiscriminatiewetgevingen” door de personeelsleden niet in acht genomen hoeven te worden, in het bijzonder de wet van 30 juli 1981 ‘tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden’¹ en de wet van 10 mei 2007 ‘ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen’. In diezelfde gedachtegang zou het dispositief, door de daarin vervatte opsomming van de criteria op grond waarvan er sprake kan zijn van discriminatie, de indruk kunnen wekken dat alleen die criteria in aanmerking genomen kunnen worden voor het verbod in kwestie, terwijl

¹ Dat lijkt niet de bedoeling te zijn aangezien de vermelding, in de tweede zin van het ontworpen artikel 10, § 1, eerste lid, van de criteria nationaliteit, zogenaamd ras, huidskleur, afkomst en nationale of etnische afstamming overeenkomen met de criteria vermeld in artikel 3 van de wet van 30 juli 1981. Het is dan ook niet logisch dat laatstgenoemde wet niet vermeld wordt in de eerste zin van het ontworpen artikel 10, § 1, eerste lid.

gevallen van discriminatie op grond van andere criteria zelf eveneens verboden zijn krachtens andere wetten dan de wet van 10 mei 2007 ‘ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie’. Dat geldt bijvoorbeeld voor zwangerschap, bevalling, het geven van borstvoeding, moederschap, medisch begeleide voortplanting, genderidentiteit, genderexpressie, enz., welke evenveel criteria zijn die opgesomd worden in artikel 4 van de wet van 10 mei 2007 ‘ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen’.

Indien in de toekomst nog andere criteria opgenomen zouden worden in de voornoemde anti-discriminatiewetgeving, zou het dispositief, zoals het thans gesteld is, de indruk kunnen wekken dat die criteria niet dientengevolge meegerekend moeten worden bij de criteria die als grondslag dienen voor het verbod vervat in het voorliggend dispositief.

Artikel 10, § 1, eerste lid, dient derhalve herzien te worden:

– door in de eerste zin de woorden “vermijdt het personeelslid elke vorm van discriminatie” te vervangen door de woorden “mag het personeelslid geen enkele vorm van discriminatie toepassen” en daarbij te verwijzen naar de drie voornoemde antidiscriminatiewetten, waardoor tegelijkertijd een evolutieve lezing mogelijk wordt van hetgeen waarnaar aldus verwezen wordt, waarbij het inzonderheid gaat om de criteria op grond waarvan niet gediscrimineerd mag worden;

– door bijgevolg de tweede zin van dat lid te schrappen.

2° In het ontworpen artikel 11, § 2, van het koninklijk besluit van 19 april 2014 wordt gesteld dat het personeelslid ervoor moet zorgen dat, met inachtneming van zijn grondwettelijke rechten, “zijn deelname aan” of “(zijn) betrokkenheid bij” “politieke of levensbeschouwelijke activiteiten, het vertrouwen van de burger in de onpartijdige, neutrale en loyale uitoefening van zijn functie, niet schaadt”.

Door de algemene en vage bewoordingen waarin de voorliggende bepaling gesteld is, zou ze ertoe kunnen leiden dat verscheidene grondrechten waarover de betrokken personeelsleden beschikken op disproportionele wijze beperkt worden, zoals bijvoorbeeld de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van vereniging of nog de gewetensvrijheid.

Met het evenwicht dat nagestreefd wordt door de invoeging van de zinssnede “met inachtneming van zijn grondwettelijke rechten” kan die klip niet omzeild worden. Zoals die bepaling gesteld is, kan het betrokken personeelslid immers onmogelijk inschatten vanaf wanneer zijn deelname aan of zijn betrokkenheid bij een activiteit ertoe zou kunnen leiden dat de burger zijn vertrouwen verliest in de manier waarop hij zijn opdrachten vervult. Dat is des te meer het geval daar de perceptie van elke burger wat betreft “de onpartijdigheid, de neutraliteit en de loyaliteit” van de functie subjectief van aard is, zodat het betrokken personeelslid daarvan per definitie niet op de hoogte kan zijn en daarop evenmin kan vooruitlopen.

Paragraaf 2 moet in het licht van deze opmerking herzien worden.

3° In het ontworpen artikel 13, § 2, vierde lid, van hetzelfde koninklijk besluit dient bepaald te worden dat de verplichting die daarbij aan de personeelsleden opgelegd wordt om bepaalde informatie niet te onthullen slechts geldt voor zover geen wettelijke bepalingen bestaan die hen van die verplichting ontheffen.

4° In het ontworpen artikel 16/1, § 2, van hetzelfde koninklijk besluit mag de in het vooruitzicht gestelde regel niet gelezen worden als een vrijstelling voor het personeelslid van zijn verplichting om, onder de voorwaarden afgeleid uit de daarop van toepassing zijnde rechtspraak, zich niet te houden aan een kennelijk onwettig bevel dat hij krijgt.

De tekst zou aldus aangepast kunnen worden dat die bedoeling duidelijker blijkt.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

In het eerste lid dient meer specifiek verwezen te worden naar paragraaf 5 van artikel 165 van de wet van 15 mei 2007 ‘betreffende de civiele veiligheid’.

Het eerste lid dient derhalve aangevuld te worden met de vermelding “, § 5”.

DISPOSITIEF

Artikel 1

Aangezien artikel 1 ertoe strekt in boek 2 van het koninklijk besluit van 19 april 2014 een onderdeel in te voegen dat een volledige regeling omvat van het onderwerp van dat onderdeel (een titel 1, met als opschrift “Algemene rechten, plichten en deontologie”), moeten de artikelen ervan in principe doorlopend genummerd worden. Er dient dan ook vermeden te worden daarin artikelen op te nemen waarvan het nummer eindigt op: “.../1”. Dat is het geval met de ontworpen artikelen 13/1, 14/1, 15/1, 16/1, en 17/1. Van die werkwijze dient afgezien te worden tenzij ze onvermijdelijk is, wegens het feit dat er, als eerste bepaling van het volgend onderdeel (*in casu* de huidige titel 2 van datzelfde boek 2), een artikel is waarvan de nummering in acht genomen moet worden (*in casu* een artikel 19).

De nummering van de ontworpen bepalingen, te beginnen met artikel 13/1, moet dienovereenkomstig herzien worden. Wanneer, in voorkomend geval, verwezen wordt naar die hernummerde bepalingen in de huidige tekst van het te wijzigen koninklijk besluit of in de bepalingen ervan die gewijzigd worden, zoals bijvoorbeeld in het ontworpen artikel 306, § 1, tweede streepje, van het koninklijk besluit van 19 april 2014 (artikel 2 van het ontwerp), moeten die verwijzingen bijgevolg eveneens herzien worden.

(Ontworpen artikel 9)

1. De ontworpen paragraaf 1 luidt als volgt:

“Het personeelslid respecteert de waarden en gedragsregels goedgekeurd overeenkomstig de geldende wetten en regelgevingen, alsook de richtlijnen die hem gegeven worden in het kader van deze wetten en reglementen.”

Het kan aanvaard worden dat de personeelsleden aldus verplicht worden

“de (...) gedragsregels goedgekeurd overeenkomstig de geldende wetten en regelgevingen, alsook de richtlijnen die [hen] gegeven worden in het kader van deze wetten en reglementen [te respecteren]”.

De verplichting die aan hen opgelegd wordt om alleen de “waarden” te respecteren, is daarentegen veel te onnauwkeurig om, zelfs binnen het algemeen kader van de naleving van de grondrechten, te kunnen dienen als bron van deontologische verplichtingen voor de personeelsleden, zelfs met een verwijzing naar de geldende wetten en reglementen.

In een democratische samenleving bestaat er immers geen eenduidige interpretatie van de precieze draagwijdte van de waarden die uit een rechtsorde afgeleid kunnen worden. Die moeilijkheid doet zich niet voor in de huidige tekst van artikel 9, § 1, van het koninklijk besluit van 19 april 2014, dat als volgt luidt:

“§ 1. Het personeelslid respecteert de van kracht zijnde wetten en reglementen, alsmede de richtlijnen die hem gegeven worden in het kader van de wetten en reglementen, waaronder de gedragsregels inzake deontologie, door Ons bepaald, op basis van een beraadslaging door de Ministerraad.”

2. In paragraaf 2 dient verwezen te worden naar artikel 32^{ter} van de wet van 4 augustus 1996 ‘betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk’.

(Ontworpen artikel 14/1)

De laatste zin van paragraaf 3 zou moeten worden ingeleid met de woorden:

“Binnen de grenzen van zijn bevoegdheden en van de middelen die aan hem ter beschikking gesteld zijn, voorkomt het personeelslid (voorts zoals in het ontwerp).”

(Ontworpen artikel 15/1)

De steller van het ontwerp dient na te gaan of het begrip “toestand van belangenconflict” niet nader omschreven moet worden.

Zo zou de steller van het ontwerp het belangenconflict als volgt kunnen definiëren:

“een toestand waarin een personeelslid een bijzonder of persoonlijk voordeel heeft dat van die aard is om de onpartijdige en objectieve uitoefening van zijn ambt te beïnvloeden”.²

(Ontworpen artikel 16/1)

Paragraaf 2 luidt als volgt:

“Als een personeelslid, ongeacht zijn graad, een bevel krijgt om onwettelijk, onregelmatig of discriminerend te handelen, dan meldt het laatstgenoemde personeelslid dit onmiddellijk aan zijn hiërarchische meerdere. Hetzelfde geldt wanneer een personeelslid getuige of slachtoffer is van dergelijke handelingen.”

Zoals de ontworpen bepaling gesteld is, lijkt ze geen betrekking te hebben op het geval waarbij het bevel om onwettig, onregelmatig of discriminerend te handelen net zou uitgaan van de hiërarchische meerdere die daarvan op de hoogte gebracht zou moeten worden.

Om die moeilijkheid uit de weg te gaan, zou de steller van het ontwerp kunnen bepalen dat in dat laatste geval de hiërarchische meerdere van het personeelslid dat het bevel gegeven heeft om op onwettige, onregelmatige of discriminerende wijze te handelen, op de hoogte gebracht moet worden. Wanneer het bevel in kwestie uitgaat van de hoogste hiërarchische overheid binnen het bestuur dient bepaald te worden dat de politieke overheid op de hoogte gebracht moet worden.

De bepaling moet in het licht van deze opmerking herzien worden, rekening houdend met de algemene opmerking, onderdeel 4°, die *supra* gemaakt is.

(Ontworpen artikel 18/2)

In paragraaf 1 moet de sibillijnse uitdrukking “op objectieve wijze de behandeling van elk personeelslid te motiveren” verduidelijkt worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Esther CONTI

Pierre VANDERNOOT

² Zie in die zin artikel 10 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 ‘houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de gewestelijke overheidsdiensten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’.