



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 74.778/4
du 27 novembre 2023

advies 74.778/4
van 27 november 2023

sur

over

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'portant
exécution de l'article 15, § 2 des
décret et ordonnance conjoints du
16 mai 2019 relatifs au médiateur
bruxellois, modifiés par les décret
et ordonnance conjoints du
27 avril 2023 de la Région de
Bruxelles-Capitale, la
Commission communautaire
commune et la Commission
communautaire française'

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'tot uitvoering van
artikel 15, § 2 van de gezamenlijke
decreten en ordonnanties van
16 mei 2019 betreffende de
Brusselse ombudsman, gewijzigd
door het gezamenlijk decreet en
ordonnantie van 27 april 2023 van
het Brussels Hoofdstedelijk
Gewest, de Gemeenschappelijke
Gemeenschapscommissie en de
Franse Gemeenschapscommissie'

Le 27 octobre 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Finances, du Budget, de la Fonction publique, de la Promotion du Multilinguisme et de l'Image de Bruxelles à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'portant exécution de l'article 15, § 2 des décret et ordonnance conjoints du 16 mai 2019 relatifs au médiateur bruxellois, modifiés par les décret et ordonnance conjoints du 27 avril 2023 de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 27 novembre 2023. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Stéphane TELLIER, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Bernard BLERO.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 novembre 2023.

*

Op 27 oktober 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Financiën, Begroting, Openbaar Ambt, de Promotie van Meertaligheid en van het Imago van Brussel verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'tot uitvoering van artikel 15, § 2 van de gezamenlijke decreten en ordonnances van 16 mei 2019 betreffende de Brusselse ombudsman, gewijzigd door het gezamenlijk decreet en ordonnantie van 27 april 2023 van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 27 november 2023. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Géraldine ROSOUX en Dimitri YERNAULT, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Marianne DONY, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Stéphane TELLIER, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 november 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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Les alinéas 15 à 26 du préambule visent « l'absence d'avis » de plusieurs services ou organismes d'intérêt public bruxellois.

Dans la mesure où les avis non obtenus constituent des formalités préalables obligatoires, il incombe à l'auteur du projet de les recueillir ou de pouvoir justifier d'une disposition qui l'autorise à passer outre à l'absence d'avis communiqué.

Par ailleurs, la section de législation rappelle que les formalités qui ne revêtent pas un caractère obligatoire ne font pas l'objet d'un visa mais peuvent être mentionnées sous la forme d'un considérant.

Le préambule sera revu en conséquence.

OBSERVATIONS PRÉALABLES

1. Le projet à l'examen vise à transposer partiellement la directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 'sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union'.

Pour contrôler qu'une directive est transposée correctement et complètement, il y a lieu d'établir un tableau de correspondance entre les articles de la directive et ceux de l'acte de transposition et vice-versa. Il y a également lieu de mentionner dans ce tableau :

- les articles de la directive qui ont éventuellement déjà été transposés, en correspondance avec les actes de droit interne et les articles qui ont procédé à cette transposition ;
- les articles de la directive qui doivent encore être transposés soit par un autre instrument de l'autorité, soit par une autre autorité.

Pour assurer l'effectivité de ce contrôle, il importe que ces tableaux, exacts en tous points, soient joints à la demande d'avis adressée à la section de législation.

En l'espèce, il aurait convenu que des tableaux de transposition corrects et complets, établis dans les deux sens, tant en langue française qu'en langue néerlandaise, soient joints à la demande d'avis.

Il sera veillé à l'avenir à pourvoir, dès la saisine de la section de législation, à ces exigences.

2. Le caractère lacunaire des tableaux de transposition, qui peut être déduit de l'observation générale 1, ne permet pas à la section de législation de garantir un examen efficient de la transposition opérée. Il ne peut dès lors rien être déduit du silence gardé dans le présent avis sur certains points.

3. Comme il ressortira de l'examen du projet ci-après, l'auteur du projet ne réalise pas la transposition systématique de la directive (UE) 2019/1937. Dès lors que le projet organise un régime de protection essentiel à la réalisation des objectifs de la directive, il serait judicieux de rédiger un rapport au Gouvernement explicitant le contenu et l'articulation des mécanismes mis en place par le projet à l'examen, notamment en recourant à des exemples. De cette manière, ceux qui estiment devoir faire un signalement disposeront d'une information claire quant à savoir comment ils doivent procéder et comment leur protection sera assurée.

Ce rapport au Gouvernement sera joint à la publication au *Moniteur belge* de l'arrêté. Le présent avis y sera également annexé.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. S'agissant des tableaux de transposition communiqués, la section de législation observe, de manière non exhaustive, ce qui suit :

Les tableaux de concordance seront complétés de manière à indiquer :

– que l'article 5 du projet transpose l'article 20, paragraphe 1, de la directive (UE) 2019/1937 ;

– que l'article 6 du projet, en ce qu'il prévoit la confidentialité de l'identité de l'auteur du signalement et des tiers cités dans le rapport du signalement, transpose l'article 9, paragraphe 1, a), de la directive (UE) 2019/1937 ;

– que l'article 7 du projet transpose l'article 19 de la directive (UE) 2019/1937 ;

– que l'article 13 du projet transpose également l'article 9, paragraphe 1, f), de la directive (UE) 2019/1937 ;

– que l'article 24 du projet transpose l'article 16 de la directive (UE) 2019/1937.

Par ailleurs, ces tableaux de transposition seront adaptés compte tenu des observations particulières qui suivent et dont il résulte que des dispositions de l'arrêté examiné doivent être omises dès lors qu'elles transposent des dispositions de la directive (UE) 2019/1937 qui ont déjà fait l'objet d'une transposition adéquate dans les décret et ordonnance conjoints du 16 mai 2019 'relatifs au médiateur bruxellois' (ci-après : les « décret et ordonnance conjoints »).

2. Le projet à l'examen prévoit des traitements de données à caractère personnel.

Dès lors que l'article 15, § 2, alinéa 2, des décret et ordonnance conjoints habilite le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, pour ce qui le concerne, à déterminer « en particulier les modalités de communication, de traitement, et d'enquête suite à un signalement interne ainsi que les modalités relatives aux responsabilités, aux compétences, aux rôles, aux fonctions et à la sélection de la composante interne du système de signalement d'une atteinte suspectée à l'intégrité », il paraît raisonnable d'admettre que le législateur a autorisé un traitement de données à caractère personnel relatives à ces signalements internes.

Il n'en demeure pas moins que le droit au respect de la vie privée impose de préciser dans le projet les éléments essentiels de ces traitements de données à caractère personnel, dès lors que ces éléments ne sont pas déjà prévus dans un texte législatif. Comme l'a rappelé la section de législation dans son avis 68.936/AG, les éléments essentiels du traitement de données à caractère personnel sont les suivants :

« 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données » ¹.

Invitée à indiquer quelle disposition du projet précise chacun des éléments essentiels ainsi distingués, la déléguée du Ministre a visé les dispositions suivantes :

- « – Finalité : Article 25, § 1^{er} ;
- Catégories de données : Article 23, § 1^{er} et § 2 ;
- catégories de personnes concernées : Article 23, § 2 ;
- Catégories de personnes ayant accès aux données traitées : Article 23, § 1^{er} et § 2 ;
- Conservation : Article 26, § 4 ».

Il découle cependant des observations particulières formulées ci-après que les articles 23, § 2, et 26, § 4, du projet doivent être omis, dès lors que leur contenu est déjà prévu dans des dispositions des décret et ordonnance conjoints. Il n'y a pas lieu de les réitérer dans le projet à l'examen.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

INTITULÉ

Les mots « modifiés par les décret et ordonnance conjoints du 27 avril 2023 de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française » seront omis.

¹ Avis 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1951/001, p. 119, observation n° 101. Voir aussi C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1 ; C.C., 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2 ; C.C., 1^{er} juin 2023, n° 84/2023, B.16.9.

PRÉAMBULE

1. Compte tenu de l'observation sous l'article 1^{er}, l'alinéa 1^{er} sera omis.
2. L'alinéa 2 sera omis, dès lors que les textes législatifs qui y sont mentionnés ne procurent pas un fondement juridique au projet à l'examen.
3. À l'alinéa 3, il sera précisé que le fondement juridique de l'arrêté en projet est l'article 15, § 2, alinéa 2, des décret et ordonnance conjoints, remplacé par les décret et ordonnance conjoints de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française du 27 avril 2023.
4. De l'accord de la déléguée du Ministre, l'alinéa 5 sera omis.
5. L'alinéa 6 sera omis, dès lors que l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale qui y est visé n'est ni modifié ni abrogé par le projet à l'examen.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

L'article 1^{er} sera complété par l'indication selon laquelle l'arrêté en projet transpose partiellement la directive (UE) 2019/1937.

Article 2

L'article 15, § 1^{er}, alinéas 1^{er} à 3, des décret et ordonnance conjoints dispose comme suit :

« Lorsqu'un membre du personnel d'une instance visée à l'article 2, 1^o, suspecte une atteinte à l'intégrité qu'il souhaite signaler, il bénéficie d'un système de protection et d'enquête, constitué d'une composante interne et externe.

On entend par 'membre du personnel' les personnes suivantes :

1^o les travailleurs et les personnes qui, autrement qu'en vertu d'un contrat de travail, exécutent des prestations de travail sous l'autorité d'une autre personne, délégués syndicaux inclus ;

2^o toute personne travaillant sous la supervision et la direction de contractants, de sous-traitants et de fournisseurs pour une instance visée à l'article 2, 1^o, délégués syndicaux inclus ;

3^o les auteurs d'un signalement, lorsqu'ils suspectent une atteinte à l'intégrité par le biais d'informations obtenues dans le cadre d'une relation de travail qui a pris fin depuis lors ou lors du processus de recrutement ou d'autres négociations précontractuelles.

Sont assimilés aux membres du personnel visés à l'alinéa précédent :

1° les indépendants et

2° les actionnaires et les membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance d'une instance visée à l'article 2, 1°, y compris les membres non exécutifs, ainsi que les bénévoles et les stagiaires rémunérés ou non rémunérés ».

Interrogée quant à la raison d'être de l'article 2, compte tenu de ce que prévoit déjà l'article 15, § 1^{er}, alinéas 1^{er} à 3, des décret et ordonnance conjoints, la déléguée du Ministre a répondu comme suit :

« La définition de membre du personnel prévue dans le projet d'AGRBC est plus large que le champ d'application du DOC, dès lors que le choix a été fait de viser le plus de monde possible (par exemple les personnes dont l'exercice d'une activité professionnelle dépendent d'une autorisation de l'autorité visée par le projet d'AGRBC), et ce afin d'offrir la plus grande protection possible dans le cadre du mécanisme des lanceurs d'alerte ».

Il n'y a pas lieu de définir des termes déjà définis dans les décret et ordonnance conjoints auxquels l'arrêté en projet donne exécution ni, à fortiori, de donner à ces termes une définition différente de celle que la norme législative consacre ²⁻³.

Cette manière de faire est contraire à la sécurité juridique et méconnaît la hiérarchie des normes.

Partant, le paragraphe 2 sera omis.

Article 3

1. L'article 5 de la directive (UE) 2019/1937 contient une série de définitions dont certaines sont reprises à l'article 3.

La transposition correcte d'une directive implique que lorsque des notions définies par la directive sont utilisées ou doivent l'être dans le texte de transposition de celle-ci, ces notions soient définies et, ensuite, utilisées par ce texte. En ce sens, les notions de « suivi » et de « retour d'informations », définies à l'article 5, 12) et 13), de la directive (UE) 2019/1937 et utilisées dans le projet, seront définies dans ce dernier.

L'auteur du projet vérifiera par ailleurs si, sans réitérer des définitions déjà contenues aux articles 15, § 1^{er}, et 15/1 des décret et ordonnance conjoints, il a envisagé l'ensemble des définitions nécessaires à la transposition correcte de la directive (UE) 2019/1937.

² Voir en ce sens l'avis 74.062/4-2V donné le 13 septembre 2023 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon « relatif à l'octroi de subventions à l'audit ou à l'étude dans le secteur non résidentiel, pour l'amélioration de l'efficacité énergétique et la promotion d'une utilisation plus rationnelle et plus durable de l'énergie » ; l'avis 74.505/4 donné le 18 octobre 2023 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon « relatif à la circulation routière des véhicules exceptionnels et fixant les modalités et conditions de délivrance d'autorisation pour le transport exceptionnel ».

³ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 96.

2. Au 5°, il sera fait plus précisément référence à la définition prévue à l'article 15, § 1^{er}, alinéa 4, des décret et ordonnance conjoints.
3. Au 6°, compte tenu de la notion utilisée au 5°, les mots « des atteintes à l'intégrité » seront remplacés par les mots « des atteintes suspectées à l'intégrité ».
4. Au 8°, compte tenu de la définition figurant au 1°, il n'y a plus lieu de mentionner l'intitulé complet des décret et ordonnance conjoints.
5. Au 11°, il convient de définir la notion de « Comité d'audit » par référence à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 septembre 2022 'relatif à l'organisation de l'audit interne dans les services du Gouvernement et les organismes administratifs autonomes de première catégorie de la Région de Bruxelles-Capitale', dont les articles 12 et suivants sont relatifs au Comité d'audit.

Article 4

Au 1°, les mots « du présent arrêté » seront omis ⁴.

Cette observation vaut pour la suite du projet.

Article 7

Au paragraphe 3, la section de législation s'interroge sur l'articulation entre le dispositif de protection contre les représailles mis en place et celui que comporte l'article 15/1 des décret et ordonnance conjoints. S'il s'agit uniquement de faire écho de manière partielle au système mis en place par cette disposition, la disposition en projet est inutile. Si ce paragraphe entend ajouter au système mis en place par la norme législative, il méconnaît le principe de la hiérarchie des normes. En conséquence, le paragraphe 3 sera omis.

Article 8

1. Dans la version française du paragraphe 1^{er}, alinéa 3, les mots « ce dernier » seront remplacés par les mots « le signalement ».
2. Au paragraphe 1^{er}, les alinéas 7 à 9 paraissent constituer une transposition de l'article 18, paragraphe 4, de la directive (UE) 2019/1937. Or, cette transposition a déjà été effectuée par l'article 15/3, § 4, des décret et ordonnance conjoints, applicable aux signalements internes. Interrogée à ce propos, la déléguée du Ministre a indiqué ce qui suit :

« Cette disposition, bien qu'effectivement déjà transposée par le DOC, a été insérée afin de pouvoir, pour les membres du personnel souhaitant utiliser le canal interne et pour

⁴ *Ibidem*, recommandation n° 72.

les personnes habilitées à recevoir/traiter des signalements via le canal interne, disposer de l'ensemble des informations et instructions nécessaires, et ce sans devoir jongler entre différents textes juridiques ».

Cet élément de réponse ne peut justifier de transposer par voie d'arrêté une disposition de la directive déjà transposée par le biais de décret et ordonnance conjoints.

En conséquence, le paragraphe 1^{er}, alinéas 7 à 9, sera omis.

La même observation vaut pour l'article 23, §§ 2 et 3, du projet, qui constitue une transposition de l'article 16, paragraphe 1, de la directive (UE) 2019/1937, déjà transposée par l'article 15, § 5, des décret et ordonnance conjoints.

3. L'article 9, paragraphe 1, a), de la directive (UE) 2019/1937 semble être transposé à l'article 6 du projet ainsi qu'à l'article 8, § 3, alinéa 1^{er}, du projet.

Il convient de réaliser la transposition de l'article 9, paragraphe 1, a), de la directive dans une seule disposition, dans laquelle sera par ailleurs intégré le contenu de l'article 8, § 3, alinéa 2, du projet, qui garantit l'anonymat de l'auteur d'un signalement.

Article 10

1. L'article 9, paragraphe 1, b), de la directive (UE) 2019/1937, relatif à la procédure de signalement interne, ne contient pas d'indication selon laquelle une dérogation à l'obligation de délivrer un accusé de réception à la suite d'un signalement serait possible. Interrogée à ce propos, la déléguée du Ministre a précisé ce qui suit :

« Bien que ce soit pour le canal externe, la directive UE2019/1937 prévoit une dérogation à cette obligation d'accuser réception (article 11, § 2, b). Le même principe a été repris dans le cadre de notre composante interne, sachant que les possibilités de ne pas accuser réception sont limitativement énumérées et qu'une obligation de motivation de cette décision est prévue ».

Force est toutefois de constater que pour ce qui concerne les signalements internes, la directive (UE) 2019/1937 n'envisage pas expressément une telle dérogation. Partant, une transposition fidèle et complète de la directive requiert de revoir le contenu du paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de manière à ne plus prévoir de dérogation et, par conséquent, d'omettre l'alinéa 2.

2. Les versions néerlandaise et française du paragraphe 2 seront adaptées de manière à prévoir le même délai endéans lequel un signalement doit être inscrit au sein du registre des atteintes suspectées à l'intégrité.

3. Au même paragraphe 2, la référence au « transfert de rapport de signalement visé au paragraphe 2 » n'est pas compréhensible et sera revue.

Article 11

De l'accord de la déléguée du Ministre, si l'acteur interne compétent pour la réception d'un signalement invite l'auteur d'un signalement à un entretien le dernier jour du délai prévu à l'alinéa 1^{er}, il convient de prévoir que cet auteur de signalement peut demander que les explications soient fournies par écrit, non pas dans le même délai mais dans un délai de quinze jours débutant à la date de réception de l'invitation à l'entretien.

L'alinéa 3 sera revu en ce sens.

Article 12

Au paragraphe 1^{er}, il y a lieu de faire référence au « registre visé à l'article 10, § 2 ».

Article 13

1. À l'article 13, afin de correspondre à la définition de l'article 3, 13°, du projet, les mots « le service d'audit interne compétent pour le traitement du signalement » seront remplacés par les mots « L'acteur compétent pour le traitement des signalements ».

Cette même notion d'« acteur compétent pour le traitement des signalements » sera utilisée aux articles 14 et 15 du projet.

2. L'article 13 énonce :

« Le service d'audit interne compétent pour le traitement du signalement réalise une enquête préalable de recevabilité et établit un avis écrit et motivé sur les suites données au signalement au plus tard dans les trois mois suivants l'accusé de réception visé à l'article 10, § 1^{er}, ou six mois dans des cas dûment justifiés. [...] ».

Or, l'article 9, paragraphe 1, f), de la directive (UE) 2019/1937 ne prévoit pas la possibilité d'une telle prolongation, ce qui est cohérent avec l'exigence de diligence énoncée à l'article 11, paragraphe 2, c), de cette directive.

À cet égard, la déléguée du Ministre a indiqué :

« La règle est effectivement qu'un retour doit être effectué dans un délai de 3 mois. Cependant et d'un point de vue pratique, et suite à des discussions en groupe de travail organisées par l'administration pilote de ce dossier, il s'est avéré que, dans un certain nombre de situations, ce délai serait trop juste que pour pouvoir être garanti 100% du temps. Raison pour laquelle une dérogation – pour autant qu'elle soit dûment motivée – est prévue afin de pouvoir l'allonger à 6 mois.

Cela est par ailleurs prévu dans le cadre du canal externe. Sachant qu'un même signalement peut être traité soit en interne, soit en externe, il apparaît cohérent que les deux canaux puissent présenter les mêmes garanties de traitement, notamment au niveau des délais (pour le délai du canal externe, voir article 11, § 2, d) de la Directive).

Cependant, nous adapterons le texte afin de ne pas déroger à la Directive et au DOC 2019 ».

De l'accord de la déléguée du Ministre, la disposition sera revue en conséquence.

Article 14

1. Au paragraphe 1^{er}, il y a lieu d'écrire « l'avis écrit et motivé visé à l'article 13 ».
2. L'article 7, § 2, du projet prévoit que l'auteur d'un signalement peut saisir directement le service compétent auprès du médiateur bruxellois (signalement externe), dans le respect des conditions qui y sont prévues. L'article 14, § 3, prévoit en outre que le service compétent auprès du médiateur bruxellois peut se saisir d'initiative du signalement interne. Interrogée à propos de la disposition de la directive (UE) 2019/1937 qui autoriserait cette saisine d'initiative alors que l'auteur du signalement a choisi la voie du signalement interne, la déléguée du Ministre a indiqué ce qui suit :

« Ce n'est effectivement pas prévu par la Directive ni le DOC. Cette possibilité de saisine directe, proposée afin de garantir l'efficacité du traitement du signalement (en cas de craintes légitimes), peut effectivement être supprimée si nécessaire ».

La disposition du paragraphe 3 selon laquelle le médiateur bruxellois « peut se saisir du signalement » sera omise.

Article 17

1. À l'alinéa 1^{er}, dès lors qu'un ancien membre du personnel d'une instance entre dans la définition de « membre du personnel » prévue dans les décret et ordonnance conjoints, les mots « ou l'ancien membre » seront omis.
2. À l'alinéa 3, la question se pose de l'articulation entre le dispositif en projet et ce que prévoit l'article 15, § 3, alinéa 1^{er}, des décret et ordonnance conjoints.

Article 18

Il va de soi que le paragraphe 3 ne pourra pas être mis en œuvre lorsque le droit à ne pas s'auto-incriminer garanti par l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales trouvera à s'appliquer⁵.

⁵ Voir en ce sens l'avis 70.259/4 donné le 3 novembre 2021 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 3 février 2022 'modifiant le Code wallon de l'Action sociale et de la Santé en ce qui concerne la promotion de la santé et la prévention', *Doc. parl.*, Parl. w., 2021-2022, n° 796/1, pp. 40-52.

Article 21

1. Au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, il y a lieu d'écrire « au responsable hiérarchique le plus élevé de l'instance visée à l'article 2, § 1^{er}, au sein de laquelle elle intervient ».
2. La structure du paragraphe 3 sera revue afin d'éviter l'insertion d'alinéas dans une énumération ⁶.
3. Dans la version française du dernier alinéa du paragraphe 3, il y a lieu d'écrire « La formation contient (la suite comme au projet) ».

Article 25

L'article 25 contient des limitations fondamentales au droit d'accès de l'auteur d'un signalement à ses propres données ou d'une personne concernée par le signalement à ses propres données. Interrogée quant au fondement légal qui autorise le Gouvernement à prévoir de telles limitations, la déléguée du Ministre a répondu comme suit :

« Bases légales :

- Article 15, § 3, alinéa 1, du DOC 2019 ;
- Article 38, § 2 de la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel ».

Si l'article 15, § 3, des décret et ordonnance conjoints fixe des limitations au droit d'accès, il ne confère aucune habilitation au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale pour en prévoir.

Par ailleurs, l'article 38, § 2, de la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel' dispose comme suit :

« La loi, le décret ou l'ordonnance peut limiter entièrement ou partiellement le droit d'accès de la personne concernée, dès lors et aussi longtemps qu'une telle limitation partielle ou totale constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique, en tenant dûment compte des droits fondamentaux et des intérêts légitimes de la personne physique concernée, pour :

- 1° éviter de gêner des enquêtes, des recherches, des procédures pénales ou autres procédures réglementées ;
- 2° éviter de nuire à la prévention ou à la détection d'infractions pénales, aux enquêtes ou aux poursuites en la matière ou à l'exécution de sanctions pénales ;

⁶ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 60.

- 3° protéger la sécurité publique ;
- 4° protéger la sécurité nationale ;
- 5° protéger les droits et libertés d'autrui ».

Il découle de cette disposition, combinée avec le droit au respect de la vie privée consacré par l'article 22 de la Constitution, qu'il appartient au législateur et non à l'exécutif de prévoir des limitations totales ou partielles au droit d'accès.

Compte tenu de ce qui précède, les paragraphes 2, 3 et 4, seront omis.

Article 26

L'article 26 constitue une transposition de l'article 18 de la directive (UE) 2019/1937. Or, cette dernière disposition a fait l'objet d'une transposition par l'article 15/3 des décret et ordonnance conjoints. Interrogée sur cette double transposition, la déléguée du Ministre a précisé ce qui suit :

« Si une partie de cet article est effectivement identique à ce qui est prévu par l'article 15/3 du DOC, le projet d'AGRBC prévoit en plus certains délais de conservation en ce qui concerne les documents pertinents relatifs à une enquête (§ 4, al. 1).

Pour les données à caractère personnelles contenues dans ces documents, ça ne peut excéder 2 ans après la fin de l'enquête (§ 4, al. 2).

Sauf erreur, l'Ordonnance relative aux archives de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 mars 2009 fonde la compétence du Gouvernement à légiférer sur ses propres archives ».

L'article 15/3, des décret et ordonnance conjoints transpose déjà à suffisance l'article 18 de la directive (UE) 2019/1937, de sorte que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ne doit plus y procéder. En outre, le Gouvernement n'est pas compétent pour instaurer des durées de conservation de données qui s'écartent des dispositions législatives adoptées.

Enfin, l'ordonnance du 19 mars 2009 'relative aux archives de la Région de Bruxelles-Capitale' ne contient pas de disposition habilitant le Gouvernement à réglementer l'archivage spécifique des données relatives à des signalements internes, alors que le législateur bruxellois, par l'adoption de l'article 15/3 des décret et ordonnance conjoints, a légiféré sur ce point.

En conséquence, l'article 26 sera omis.

Articles 28 et 29

Les articles 28 et 29 seront intervertis.

*

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend 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.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

In het vijftiende tot het zesentwintigste lid van de aanhef wordt melding gemaakt van “het ontbreken van een advies” van verschillende Brusselse diensten en instellingen van openbaar nut.

In zoverre de niet-verkregen adviezen verplichte voorafgaande vormvereisten vormen, staat het aan de steller van het ontwerp die adviezen in te winnen of aan te tonen op grond van welke bepaling hij kan voorbijgaan aan het feit dat geen advies is meegedeeld.

Voorts wijst de afdeling Wetgeving erop dat niet-verplichte vormvereisten niet in een aanhefverwijzing worden vermeld, maar wel in de vorm van een overweging kunnen worden vermeld.

De aanhef moet dienovereenkomstig worden herzien.

VOORAFGAANDE OPMERKINGEN

1. Het voorliggende ontwerp strekt tot gedeeltelijke omzetting van richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 ‘inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden’.

Om te kunnen nagaan of een richtlijn juist en volledig is omgezet, dient een tabel te worden opgesteld die de overeenstemming tussen de artikelen van de richtlijn en de artikelen van de omzettingstekst in twee richtingen weergeeft. Die tabel dient ook het volgende te vermelden:

- de artikelen van de richtlijn die eventueel al zijn omgezet, en de overeenstemmende internrechtelijke teksten en artikelen waarbij die artikelen zijn omgezet;
- de artikelen van de richtlijn die nog moeten worden omgezet, hetzij door een andere regelgevende tekst van de overheid, hetzij door een andere overheid.

Om de doeltreffendheid van die controle te waarborgen, is het van belang dat die tabellen - die in alle opzichten juist moeten zijn - bij de aan de Raad van State gerichte adviesaanvraag worden gevoegd.

In casu had men er goed aan gedaan bij de adviesaanvraag correcte en volledige omzettingstabellen te voegen die in beide richtingen waren opgemaakt, zowel in het Nederlands als in het Frans.

Men moet erop toezien dat in het vervolg aan die vereisten wordt voldaan zodra de afdeling Wetgeving wordt geadieerd.

2. Doordat de omzettingstabellen onvolledig zijn, zoals uit algemene opmerking 1 naar voren komt, kan de afdeling Wetgeving niet garanderen dat de tot stand gebrachte omzetting doelmatig is onderzocht. Uit het feit dat dit advies over bepaalde punten geen opmerkingen maakt, kan dan ook niets worden afgeleid.

3. Zoals zal blijken uit het hiernavolgende onderzoek van het ontwerp, zet de steller van het ontwerp richtlijn (EU) 2019/1937 niet systematisch om. Aangezien het ontwerp een beschermingsregeling invoert die essentieel is voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de richtlijn, is het raadzaam een verslag aan de Regering op te stellen waarin, onder meer aan de hand van voorbeelden, de strekking en de samenhang van de regels die het voorliggende ontwerp invoert, uitdrukkelijk worden geformuleerd. Op die manier zullen degenen die het nodig achten om een melding te doen, over duidelijke informatie beschikken over hoe ze te werk moeten gaan en hoe ze zullen worden beschermd.

Dat verslag aan de Regering moet samen met het besluit in het *Belgisch Staatsblad* worden bekendgemaakt. Ook dit advies moet daarbij worden gevoegd.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Met betrekking tot de overgezonden omzettingstabellen merkt de afdeling Wetgeving, zonder exhaustief te zijn, het volgende op:

De concordantietabellen moeten worden aangevuld zodat ze aangeven:

- dat artikel 5 van het ontwerp artikel 20, lid 1, van richtlijn (EU) 2019/1937 omzet;
- dat artikel 6 van het ontwerp artikel 9, lid 1, a), van richtlijn (EU) 2019/1937 omzet doordat het ervoor zorgt dat de identiteit van de persoon die de melding doet en van de in het meldingsrapport vermelde derden vertrouwelijk blijft;
- dat artikel 7 van het ontwerp artikel 19 van richtlijn (EU) 2019/1937 omzet;
- dat artikel 13 van het ontwerp ook artikel 9, lid 1, f), van richtlijn (EU) 2019/1937 omzet;
- dat artikel 24 van het ontwerp artikel 16 van richtlijn (EU) 2019/1937 omzet.

Voorts moeten die omzettingstabellen worden aangepast, gelet op de hiernavolgende bijzondere opmerkingen waaruit blijkt dat er bepalingen van het voorliggende besluit moeten worden weggelaten, aangezien ze bepalingen van richtlijn (EU) 2019/1937 omzetten die reeds adequaat zijn omgezet in het gezamenlijk decreet en ordonnantie van 16 mei 2019 ‘met betrekking tot de Brusselse ombudsman’ (hierna: het “gezamenlijk decreet en ordonnantie”).

2. Het voorliggende ontwerp voorziet in de verwerking van persoonsgegevens.

Aangezien artikel 15, § 2, tweede lid, van het gezamenlijk decreet en ordonnantie de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ertoe machtigt om, van haar kant, “inzonderheid de modaliteiten [te bepalen] voor de mededeling, de behandeling en het onderzoek na een interne melding, alsook de modaliteiten betreffende de verantwoordelijkheden, de bevoegdheden, de rollen, de functies en de selectie van de interne component van het systeem voor het melden van veronderstelde integriteitsschendingen”, lijkt het een redelijke aanname dat de wetgever de verwerking van persoonsgegevens betreffende die interne meldingen heeft toegestaan.

Dat neemt niet weg dat het op grond van het recht op eerbiediging van het privéleven verplicht is in het ontwerp de essentiële elementen van die verwerkingen van persoonsgegevens te vermelden, aangezien die elementen niet reeds in een wetgevende tekst worden bepaald. Zoals de afdeling Wetgeving in haar advies 68.936/AV heeft opgemerkt, zijn de essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens:

“1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens”.¹

Naar aanleiding van de vraag in welke bepaling van het ontwerp elk van de aldus onderscheiden essentiële elementen wordt vermeld, heeft de gemachtigde van de minister verwezen naar de volgende bepalingen:

- Finalité : Article 25, § 1^{er} ;
- Catégories de données : Article 23, § 1^{er} et § 2 ;
- catégories de personnes concernées : Article 23, § 2 ;
- Catégories de personnes ayant accès aux données traitées : Article 23, § 1^{er} et § 2 ;
- Conservation : Article 26, § 4”.

Uit de hiernavolgende bijzondere opmerkingen vloeit evenwel voort dat de artikelen 23, § 2, en 26, § 4, van het ontwerp moeten worden weggelaten, aangezien hun inhoud al is vervat in bepalingen van het gezamenlijk decreet en ordonnantie. Ze horen niet te worden herhaald in het voorliggende ontwerp.

¹ Advies 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119, opmerking 101. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 1 juni 2023, nr. 84/2023, B.16.9.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

OPSCHRIFT

De woorden “gewijzigd door het gezamenlijk decreet en ordonnantie van 27 april 2023 van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie” moeten worden weggelaten.

AANHEF

1. Gelet op de opmerking over artikel 1, moet het eerste lid worden weggelaten.
2. Het tweede lid moet worden weggelaten, aangezien de daar vermelde wetgevende teksten het voorliggende ontwerp geen rechtsgrond verlenen.
3. In het derde lid moet nader worden bepaald dat het ontworpen besluit zijn rechtsgrond ontleent aan artikel 15, § 2, tweede lid, van het gezamenlijk decreet en ordonnantie, vervangen bij het gezamenlijk decreet en ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie van 27 april 2023.
4. De gemachtigde van de minister is het ermee eens dat het vijfde lid moet worden weggelaten.
5. Het zesde lid moet worden weggelaten, aangezien het daarin vermelde besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering niet wordt gewijzigd of opgeheven bij het voorliggende ontwerp.

DISPOSITIEF

Artikel 1

Artikel 1 moet worden aangevuld met de vermelding dat het ontworpen besluit strekt tot gedeeltelijke omzetting van richtlijn (EU) 2019/1937.

Artikel 2

Artikel 15, § 1, eerste tot derde lid, van het gezamenlijk decreet en ordonnantie bepaalt het volgende:

“Wanneer een personeelslid van een instelling bedoeld in artikel 2, 1°, een integriteitsschending vermoedt en dat wenst te melden, geniet hij een beschermings- en onderzoeksregeling die uit een interne en een externe component bestaat.

Onder ‘personeelslid’ worden volgende personen begrepen:

1° werknemers en personen die, anders dan krachtens een arbeidsovereenkomst, arbeid verrichten onder het gezag van een ander persoon, met inbegrip van de vakbondafgevaardigden;

2° iedere persoon die werkt onder toezicht en leiding van aannemers, onderaannemers en leveranciers voor een instelling bedoeld in artikel 2, 1°, met inbegrip van de vakbondafgevaardigden;

3° auteurs van een melding, wanneer zij een integriteitsschending vermoeden via informatie verkregen binnen een inmiddels beëindigde werkrelatie of tijdens de aanwervingsprocedure of andere precontractuele onderhandelingen.

Worden gelijkgesteld met personeelsleden bedoeld in het vorige lid:

1° zelfstandigen en

2° aandeelhouders en personen die behoren tot het bestuurlijk, leidinggevend of toezichthoudend orgaan van een instelling bedoeld in artikel 2, 1°, met inbegrip van niet bij het dagelijks bestuur betrokken leden, alsook vrijwilligers en bezoldigde of onbezoldigde stagiairs.”

Op de vraag naar de bestaansreden van artikel 2, gelet op wat reeds in artikel 15, § 1, eerste tot derde lid, van het gezamenlijk decreet en ordonnantie wordt bepaald, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“La définition de membre du personnel prévue dans le projet d'AGRBC est plus large que le champ d'application du DOC, dès lors que le choix a été fait de viser le plus de monde possible (par exemple les personnes dont l'exercice d'une activité professionnelle dépendent d'une autorisation de l'autorité visée par le projet d'AGRBC), et ce afin d'offrir la plus grande protection possible dans le cadre du mécanisme des lanceurs d'alerte.”

Termen die reeds worden gedefinieerd in het gezamenlijk decreet en ordonnantie waaraan het ontworpen besluit uitvoering geeft, horen niet te worden gedefinieerd, noch, *a fortiori*, een andere definitie te krijgen dan die welke in de wetgevende norm vervat is.²⁻³

Die werkwijze is in strijd met de rechtszekerheid en schendt het beginsel van de hiërarchie der normen.

² Zie in die zin advies 74.062/4-2V van 13 september 2023 over een ontwerp van besluit van de Waalse Regering ‘relatif à l’octroi de subventions à l’audit ou à l’étude dans le secteur non résidentiel, pour l’amélioration de l’efficacité énergétique et la promotion d’une utilisation plus rationnelle et plus durable de l’énergie’; advies 74.505/4 van 18 oktober 2023 over een ontwerp van besluit van de Waalse Regering ‘relatif à la circulation routière des véhicules exceptionnels et fixant les modalités et conditions de délivrance d’autorisation pour le transport exceptionnel’.

³ *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 96.

Paragraaf 2 moet bijgevolg worden weggelaten.

Artikel 3

1. Artikel 5 van richtlijn (EU) 2019/1937 bevat een reeks definities waarvan er een aantal worden overgenomen in artikel 3.

De correcte omzetting van een richtlijn impliceert dat wanneer begrippen die in de richtlijn zijn gedefinieerd, in de tekst tot omzetting van die richtlijn worden gebruikt of moeten worden gebruikt, de omzettingstekst die begrippen definieert en vervolgens ook gebruikt. In die zin moeten de begrippen “opvolging” en “feedback”, gedefinieerd in artikel 5, 12) en 13), van richtlijn (EU) 2019/1937 en gebruikt in het ontwerp, in dat ontwerp worden gedefinieerd.

De steller van het ontwerp moet voorts nagaan of hij, zonder definities te herhalen die reeds in de artikelen 15, § 1, en 15/1 van het gezamenlijk decreet en ordonnantie vervat zijn, alle definities in aanmerking heeft genomen die nodig zijn om richtlijn (EU) 2019/1937 correct om te zetten.

2. In punt 5° moet meer bepaald worden verwezen naar de definitie vervat in artikel 15, § 1, vierde lid, van het gezamenlijk decreet en ordonnantie.

3. Gelet op het begrip dat in punt 5° wordt gebruikt, moet het woord “integriteitsschendingen” in punt 6° worden vervangen door de woorden “vermoedelijke integriteitsschendingen”.

4. Gelet op de definitie in punt 1°, hoort in punt 8° geen melding meer te worden gemaakt van het volledige opschrift van het gezamenlijk decreet en ordonnantie.

5. In punt 11° dient het begrip “Auditcomité” te worden gedefinieerd door te verwijzen naar het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 29 september 2022 ‘tot organisatie van de interne audit in de diensten van de Regering en de autonome bestuursinstellingen van eerste categorie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’, waarvan de artikelen 12 en volgende betrekking hebben op het Auditcomité.

Artikel 4

In punt 1° moeten de woorden “van dit besluit” worden weggelaten.⁴

Deze opmerking geldt voor het vervolg van het ontwerp.

⁴ *Ibidem*, aanbeveling 72.

Artikel 7

Wat paragraaf 3 betreft, vraagt de afdeling Wetgeving zich af hoe de ingevoerde regeling van bescherming tegen vergeldingsmaatregelen zich verhoudt tot de regeling die in artikel 15/1 van het gezamenlijk decreet en ordonnantie vervat is. Indien het enkel de bedoeling is de bij die bepaling ingevoerde regeling gedeeltelijk over te nemen, is de ontworpen bepaling nutteloos. Indien die paragraaf de regeling die bij de wetgevende norm wordt ingevoerd, wil uitbreiden, schendt hij het beginsel van de hiërarchie der normen. Paragraaf 3 moet bijgevolg worden weggelaten.

Artikel 8

1. In de Franse tekst van paragraaf 1, derde lid, dienen de woorden “ce dernier” te worden vervangen door de woorden “le signalement”.

2. Het zevende tot het negende lid van paragraaf 1 lijken artikel 18, lid 4, van richtlijn (EU) 2019/1937 om te zetten. Die omzetting is echter reeds verricht door artikel 15/3, § 4, van het gezamenlijk decreet en ordonnantie, dat op de interne meldingen van toepassing is. Naar aanleiding van een vraag daarover heeft de gemachtigde van de minister het volgende gesteld:

“Cette disposition, bien qu’effectivement déjà transposée par le DOC, a été insérée afin de pouvoir, pour les membres du personnel souhaitant utiliser le canal interne et pour les personnes habilitées à recevoir/traiter des signalements via le canal interne, disposer de l’ensemble des informations et instructions nécessaires, et ce sans devoir jongler entre différents textes juridiques.”

Dat antwoord kan niet rechtvaardigen dat een bepaling van de richtlijn die reeds bij een gezamenlijk decreet en ordonnantie is omgezet, opnieuw wordt omgezet bij een besluit.

Bijgevolg dient paragraaf 1, zevende tot negende lid, te worden weggelaten.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 23, §§ 2 en 3, van het ontwerp, waarin artikel 16, lid 1, van richtlijn (EU) 2019/1937 wordt omgezet, een bepaling die reeds is omgezet bij artikel 15, § 5, van het gezamenlijk decreet en ordonnantie.

3. Artikel 9, lid 1, a), van richtlijn (EU) 2019/1937 lijkt te worden omgezet door zowel artikel 6 als artikel 8, § 3, eerste lid, van het ontwerp.

Artikel 9, lid 1, a), van de richtlijn mag door slechts een enkele bepaling worden omgezet, die dan ook de inhoud moet weergeven van artikel 8, § 3, tweede lid, van het ontwerp, waarin de anonimiteit van de melder wordt gewaarborgd.

Artikel 10

1. Artikel 9, lid 1, b), van richtlijn (EU) 2019/1937, dat betrekking heeft op de procedure voor interne meldingen, bevat geen aanwijzing dat men zou kunnen afwijken van de

verplichting om na een melding een bevestiging van ontvangst over te leggen. Op een vraag daarover heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“Bien que ce soit pour le canal externe, la directive UE2019/1937 prévoit une dérogation à cette obligation d’accuser réception (article 11, § 2, b). Le même principe a été repris dans le cadre de notre composante interne, sachant que les possibilités de ne pas accuser réception sont limitativement énumérées et qu’une obligation de motivation de cette décision est prévue.”

Er dient evenwel te worden vastgesteld dat richtlijn (EU) 2019/1937 niet uitdrukkelijk voorziet in een dergelijke afwijking wat de interne meldingen betreft. Met het oog op een getrouwe en volledige omzetting van de richtlijn dient paragraaf 1, eerste lid, derhalve inhoudelijk te worden herzien zodat daar geen afwijkingen meer worden bepaald, en moet dientengevolge het tweede lid worden weggelaten.

2. De Nederlandse en de Franse tekst van paragraaf 2 dienen op elkaar te worden afgestemd zodat ze allebei eenzelfde termijn bepalen waarbinnen een melding dient te worden opgenomen in het register van vermoedelijke schendingen van de integriteit.

3. In diezelfde paragraaf 2 is niet duidelijk waarnaar de woorden “het doorgeven van het in paragraaf 2 bedoelde meldingsverslag” verwijzen. Die formulering moet worden herzien.

Artikel 11

De gemachtigde van de minister is het ermee eens dat, indien de interne actor die bevoegd is voor de ontvangst van een melding de melder uitnodigt voor een onderhoud op de laatste dag van de termijn bedoeld in het eerste lid, er dient te worden bepaald dat die melder mag vragen dat die uitleg schriftelijk wordt verstrekt, niet binnen dezelfde termijn maar binnen een termijn van vijftien dagen die aanvangt op de datum van ontvangst van de uitnodiging voor het onderhoud.

Het derde lid moet in die zin worden herzien.

Artikel 12

In paragraaf 1 dient te worden verwezen naar “het register beoogd in artikel 10, § 2,”.

Artikel 13

1. In artikel 13 dienen de woorden “De interne auditdienst die bevoegd is voor de verwerking van de melding” te worden vervangen door de woorden “De bevoegde actor voor het behandelen van de meldingen”, zodat de formulering overeenstemt met de definitie in artikel 3, 13°, van het ontwerp.

Datzelfde begrip “bevoegde actor voor het behandelen van de meldingen” moet ook worden gebruikt in de artikelen 14 en 15 van het ontwerp.

2. Artikel 13 bepaalt het volgende:

“De interne auditdienst die bevoegd is voor de verwerking van de melding voert een voorafgaand ontvankelijkheidsonderzoek uit en stelt een schriftelijk en gemotiveerd advies op over het gevolg dat moet worden gegeven aan de melding, uiterlijk binnen de termijn van drie maanden volgend op de ontvangstbevestiging bedoeld in artikel 10, § 1, of van zes maanden in naar behoren gerechtvaardigde gevallen. (...)”

Artikel 9, lid 1, f), van richtlijn (EU) 2019/1937 voorziet evenwel niet in de mogelijkheid van zo’n verlenging, en beantwoordt aldus aan de zorgvuldigheidsverplichting waarvan sprake is in artikel 11, lid 2, c), van die richtlijn.

In dat verband heeft de gemachtigde van de minister het volgende gesteld:

“La règle est effectivement qu’un retour doit être effectué dans un délai de 3 mois. Cependant et d’un point de vue pratique, et suite à des discussions en groupe de travail organisées par l’administration pilote de ce dossier, il s’est avéré que, dans un certain nombre de situations, ce délai serait trop juste que pour pouvoir être garanti 100% du temps. Raison pour laquelle une dérogation – pour autant qu’elle soit dument motivée – est prévue afin de pouvoir l’allonger à 6 mois.

Cela est par ailleurs prévu dans le cadre du canal externe. Sachant qu’un même signalement peut être traité soit en interne, soit en externe, il apparaît cohérent que les deux canaux puissent présenter les mêmes garanties de traitement, notamment au niveau des délais (pour le délai du canal externe, voir article 11, § 2, d) de la Directive).

Cependant, nous adapterons le texte afin de ne pas déroger à la Directive et au DOC 2019.”

De gemachtigde van de minister stemt ermee in de bepaling dienovereenkomstig aan te passen.

Artikel 14

1. In paragraaf 1 dient men te schrijven “het schriftelijke en gemotiveerde advies beoogd in artikel 13”.

2. In artikel 7, § 2, van het ontwerp staat dat de melder zich rechtstreeks kan richten tot de bevoegde dienst bij de Brusselse ombudsman (externe melding), met inachtneming van de voorwaarden die daarin worden bepaald. Artikel 14, § 3, bepaalt voorts dat de bevoegde dienst bij de Brusselse ombudsman de interne melding op eigen initiatief kan behandelen. Op de vraag welke bepaling van richtlijn (EU) 2019/1937 die behandeling op eigen initiatief mogelijk zou maken terwijl de melder voor een interne melding heeft gekozen, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“Ce n’est effectivement pas prévu par la Directive ni le DOC. Cette possibilité de saisine directe, proposée afin de garantir l’efficacité du traitement du signalement (en cas de craintes légitimes), peut effectivement être supprimée si nécessaire.”

Paragraaf 3, waarin wordt gesteld dat de Brusselse ombudsman “de melding kan behandelen”, dient te worden weggelaten.

Artikel 17

1. Aangezien een gewezen personeelslid van een instantie valt onder de definitie van “personeelslid” als bedoeld in het gezamenlijk decreet en ordonnantie, dienen in het eerste lid de woorden “of gewezen personeelslid” te worden weggelaten.

2. Met betrekking tot het derde lid rijzen er vragen over de samenhang tussen het ontworpen dispositief en hetgeen wordt bepaald in artikel 15, § 3, eerste lid, van het gezamenlijk decreet en ordonnantie.

Artikel 18

Het spreekt vanzelf dat paragraaf 3 niet ten uitvoer kan worden gelegd wanneer het recht om zichzelf niet te beschuldigen, dat gewaarborgd is door artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, van toepassing is.⁵

Artikel 21

1. In paragraaf 3, eerste lid, dient te worden geschreven: “aan de hoogste hiërarchisch geplaatste leidinggevende van de instantie bedoeld in artikel 2, § 1, waarbinnen hij of zij werkt”.

2. De structuur van paragraaf 3 dient te worden herzien, teneinde te vermijden dat leden worden ingevoegd in een opsomming.⁶

3. In de Franse tekst van het laatste lid van paragraaf 3 dient men te schrijven “La formation contient (voorts zoals in het ontwerp)”.

Artikel 25

Artikel 25 legt aan de melder of aan de persoon op wie de melding betrekking heeft fundamentele beperkingen op van het recht op toegang tot de eigen gegevens. Gevraagd naar de

⁵ Zie in die zin advies 70.259/4 van 3 november 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Waalse Gewest van 3 februari 2022 ‘tot wijziging van het Waalse Wetboek van Sociale Actie en Gezondheid wat betreft de preventie en de bevordering van de gezondheid’, *Parl. St. W. Parl.* 2021-22, nr. 796/1, 40-52.

⁶ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 60.

wettelijke grondslag die de regering ertoe machtigt in dergelijke beperkingen te voorzien, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“Bases légales :

- Article 15, § 3, alinéa 1, du DOC 2019;
- Article 38, § 2 de la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel.”

Hoewel artikel 15, § 3, van het gezamenlijk decreet en ordonnantie voorziet in beperkingen van het toegangsrecht, verleent het de Brusselse Hoofdstedelijke Regering geen machtiging om dergelijke beperkingen op te leggen.

Artikel 38, § 2, van de wet van 30 juli 2018 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens’ luidt bovendien als volgt:

“De wet, het decreet of de ordonnantie kan het recht op toegang van de betrokkene geheel of gedeeltelijk beperken, voor zover en zolang die volledige of gedeeltelijke beperking in een democratische samenleving, met inachtneming van de grondrechten en legitieme belangen van de natuurlijke persoon in kwestie, een noodzakelijke en evenredige maatregel is om:

- 1° belemmering van strafrechtelijke of andere gereguleerde onderzoeken, opsporingen of procedures te voorkomen;
- 2° nadelige gevolgen voor de voorkoming, de opsporing, het onderzoek en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen te voorkomen;
- 3° de openbare veiligheid te beschermen;
- 4° de nationale veiligheid te beschermen;
- 5° de rechten en vrijheden van anderen te beschermen.”

Uit die bepaling, in samenhang gelezen met het recht op eerbiediging van het privéleven dat verankerd is in artikel 22 van de Grondwet, vloeit voort dat het aan de wetgever staat, en niet aan de uitvoerende macht, om te voorzien in volledige of gedeeltelijke beperkingen van het recht op toegang.

Gelet op wat voorafgaat, dienen het tweede, het derde en het vierde lid te worden weggelaten.

Artikel 26

Artikel 26 vormt een omzetting van artikel 18 van richtlijn (EU) 2019/1337. Die laatste bepaling is evenwel al omgezet bij artikel 15/3 van het gezamenlijk decreet en ordonnantie.

Op een vraag over die dubbele omzetting heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“Si une partie de cet article est effectivement identique à ce qui est prévu par l'article 15/3 du DOC, le projet d'AGRBC prévoit en plus certains délais de conservation en ce qui concerne les documents pertinents relatifs à une enquête (§ 4, al. 1).

Pour les données à caractère personnelles contenues dans ces documents, ça ne peut excéder 2 ans après la fin de l'enquête (§ 4, al. 2).

Sauf erreur, l'Ordonnance relative aux archives de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 mars 2009 fonde la compétence du Gouvernement à légiférer sur ses propres archives.”

Artikel 18 van richtlijn (EU) 2019/1937 wordt reeds genoegzaam omgezet bij artikel 15/3 van het gezamenlijk decreet en ordonnantie, zodat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering dit niet meer hoeft te doen. Bovendien is de regering niet bevoegd om bewaringstermijnen van gegevens in te voeren die afwijken van hetgeen reeds in aangenomen wetgevende bepalingen is vastgelegd.

De ordonnantie van 19 maart 2009 ‘betreffende de archieven van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’, ten slotte, bevat geen bepaling die de regering ertoe machtigt de specifieke archivering van gegevens met betrekking tot interne meldingen te regelen, terwijl de Brusselse wetgever, via de goedkeuring van artikel 15/3 van het gezamenlijk decreet en ordonnantie, op dat vlak wetgevend is opgetreden.

Artikel 26 dient bijgevolg te worden weggelaten.

Artikelen 28 en 29

De artikelen 28 en 29 moeten onderling van plaats worden verwisseld.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Bernard BLERO