

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2012-2013

10 SEPTEMBRE 2013

Proposition de loi portant création d'une Commission fédérale de déontologie

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT N° 53.935/AG du 27 AOÛT 2013

Le 24 juillet 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Présidente du Sénat à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé à quarante-cinq jours (1), sur une proposition de loi « portant création d'une commission fédérale de déontologie » (doc. parl., Sénat, 2012-2013, n° 5-2245/1).

La proposition a été examinée par l'assemblée générale les 20 et 27 août 2013. L'assemblée générale était composée de Robert Andersen, premier président du Conseil d'État, Roger Stevens, président du Conseil d'État, Michel Leroy et Jo Baert, présidents de chambre, Pierre Vandernoot, Eric Brewaeys, Carlo Adams et Michel Pâques, conseillers d'État, Jan Velaers, Michel Tison, Sébastien Van Drooghenbroeck et Christian Behrendt, assessseurs, Anne-Catherine Van Geersdaele, greffier, et Veerle Vertongen, greffier assumé.

Le rapports a été présenté par Xavier Delgrange, premier auditeur chef de section, Brecht Steen, auditeur, et Wendy Depester, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifié sous le contrôle de Jo Baert, président de chambre.

(1) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante cinq jours dans le cas où l'avis est donné par l'assemblée générale en application de l'article 85.

Voir:

Documents du Sénat :

5-2245 - 2012/2013 :

N° 1 : Proposition de loi de Mme Piryns, MM. Mahoux et Claes, Mme Defraigne, MM. Anciaux et Cheron, Mme Taelman et M. Delpérée.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2012-2013

10 SEPTEMBER 2013

Wetsvoorstel houdende oprichting van een Federale Deontologische Commissie

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE Nr. 53.935/AV van 27 AUGUSTUS 2013

Op 24 juli 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van de Senaat verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen (1), een advies te verstrekken over een wetsvoorstel « houdende oprichting van een Federale Deontologische Commissie » (Parl. St. Senaat 2012-13, nr. 5-2245/1)

Het voorstel is door de algemene vergadering onderzocht op 20 en 27 augustus 2013. De algemene vergadering was samengesteld uit Robert Andersen, eerste voorzitter van de Raad van State, Roger Stevens, voorzitter van de Raad van State, Michel Leroy en Jo Baert, kamervoorzitters, Pierre Vandernoot, Eric Brewaeys, Carlo Adams en Michel Pâques, staatsraden, Jan Velaers, Michel Tison, Sébastien Van Drooghenbroeck en Christian Behrendt, assessoren, Anne-Catherine Van Geersdaele, griffier, en Veerle Vertongen, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier Delgrange, eerste auditeur-afdelingshoofd, Brecht Steen, auditeur, en Wendy Depester, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse tekst en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jo Baert, kamervoorzitter.

(1) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 1^o, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de algemene vergadering met toepassing van artikel 85.

Zie:

Stukken van de Senaat :

5-2245 - 2012/2013 :

Nr. 1 : Wetsvoorstel van mevrouw Piryns, de heren Mahoux en Claes, mevrouw Defraigne, de heren Anciaux en Cheron, mevrouw Taelman en de heer Delpérée.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 août 2013.

*
* *

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, 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.

*
* *

PORTÉE DE LA PROPOSITION

1. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet la création d'une Commission fédérale de déontologie auprès de la Chambre des représentants (1), qui a pour mission, d'une part, de rédiger un projet de code de déontologie (article 5, § 1^{er}, de la proposition) et, d'autre part, de rendre des avis à des « mandataires publics », ministres ou secrétaires d'État à titre individuel (article 4, § 1^{er}, de la proposition) ainsi que de formuler, d'initiative ou à la demande de la Chambre ou du gouvernement fédéral, des avis à caractère général en matière de déontologie (article 4, § 2, de la proposition).

2. Les mandataires publics pouvant demander un avis sont définis à l'article 3, § 1^{er}, de la proposition. Il s'agit tant de parlementaires, de membres du personnel du pouvoir exécutif que de personnes agissant au nom du pouvoir exécutif.

Le projet de code est rédigé par la Commission et est ensuite intégré dans un règlement des chambres fédérales ou dans une loi, selon qu'il concerne les membres des chambres fédérales ou les autres mandataires publics (article 5, §§ 1^{er} à 3, de la proposition).

La composition de la Commission s'inspire de celle de la Cour constitutionnelle (articles 6 et 8 de la proposition). Les membres sont en principe nommés pour une durée de cinq ans renouvelable (article 7 de la proposition). L'article 9 de la proposition prévoit quelques incompatibilités, tandis que l'article 10 détermine comment et dans quels cas un membre est remplacé.

Les articles 11 à 15 fixent les règles générales de fonctionnement de la Commission. Les procédures concernant la Commission sont réglées par les articles 16 à 21 de la proposition.

(1) La Commission s'entend donc comme un organe dit collatéral de la Chambre, à l'instar du Comité P, du Conseil supérieur de la Justice, du Collège des médiateurs et de la Commission de la protection de la vie privée (*Cf. Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, n° 50-1940/001, p. 10).

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 augustus 2013.

*
* *

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1^o, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

*
* *

STREKKING VAN HET VOORSTEL

1. Het om advies voorgelegde voorstel van wet strekt tot oprichting van een Federale Deontologische Commissie bij de Kamer van volksvertegenwoordigers (1), die tot taak heeft enerzijds om een ontwerp van deontologische code op te stellen (artikel 5, § 1, van het voorstel) en anderzijds om adviezen te geven aan individuele « openbare mandatarissen », ministers of staatssecretarissen (artikel 4, § 1, van het voorstel) en algemene adviezen op vlak van deontologie, op eigen initiatief of op vraag van de Kamer of van de federale regering (artikel 4, § 2, van het voorstel).

2. De openbare mandatarissen die een advies kunnen vragen worden omschreven in artikel 3, § 1, van het voorstel. Het gaat zowel over parlementsleden, personeelsleden van de uitvoerende macht, als personen die optreden namens de uitvoerende macht.

De ontwerpcode wordt opgesteld door de Commissie en vervolgens opgenomen in een reglement van de federale kamers of in een wet, naargelang het leden van de federale kamers betreft, dan wel de overige openbare mandatarissen (artikel 5, §§ 1 tot 3 van het voorstel).

De samenstelling van de Commissie is geïnspireerd op de samenstelling van het Grondwettelijk Hof (artikelen 6 en 8 van het voorstel). De leden worden in beginsel benoemd voor een hernieuwbare termijn van vijf jaar (artikel 7 van het voorstel). Artikel 9 van het voorstel bepaalt enkele onverenigbaarheden, terwijl artikel 10 bepaalt hoe en in welke gevallen een lid wordt vervangen.

De artikelen 11 tot 15 bepalen de algemene werkingsregels van de Commissie. De procedures bij de Commissie worden geregeld in de artikelen 16 tot 21 van het voorstel.

(1) De Commissie is dus opgevat als een zogenaamde collaterraal orgaan van de Kamer, zoals het Comité P, de Hoge Raad voor de Justitie, het College van Ombudsmannen en de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levensfeer (*cf. Parl. St. Kamer 2001-02, nr. 50-1940/001, 10*).

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

La proposition de loi pose, quant à son champ d'application *ratione personae*, des problèmes de constitutionnalité au regard du principe de la séparation des pouvoirs.

1. La proposition à l'examen soulève une première question qui est celle de sa conformité à l'article 60 de la Constitution selon lequel :

«Chaque chambre détermine par son règlement, le mode suivant lequel elle exerce ses attributions».

En effet, comme le Conseil d'État l'a rappelé à de multiples reprises, notamment dans son avis 40.390/2 donné le 5 juillet 2006 sur un avant-projet devenu la loi du 25 avril 2007 «instaurant un Comité parlementaire chargé du suivi législatif»,

«cette disposition vise à garantir l'indépendance de chaque assemblée tant vis-à-vis de l'autre que du pouvoir exécutif.

Il n'appartient donc pas, en principe, à la loi d'intervenir pour régler le mode suivant lequel les chambres exercent leurs attributions (1) ou prennent leurs décisions. De la même manière, la loi ne peut créer une commission parlementaire, ni lui attribuer une compétence particulière, ni régler la manière dont celle-ci sera exercée.

[...]» (2).

La réponse à cette question paraît positive compte tenu des compétences limitées confiées à la Commission. En effet, il résulte clairement des développements de la proposition et du commentaire des articles, que la Commission élabore un projet de Code de déontologie qui ne trouvera à s'appliquer aux membres de la Chambre et du Sénat que si et dans la mesure où il est repris dans leur règlement respectif. Chaque assemblée reste donc souveraine et n'est aucunement liée par le projet qu'elle peut compléter, modifier ou rejeter à son gré. Le projet de code apparaît de la sorte comme seulement une source privilégiée d'inspiration pour chacune des deux assemblées, et rien que cela. C'est sans doute en ce sens qu'il faut entendre l'article 5 de la proposition dont la rédaction apparaît comme particulièrement malheureuse.

Quant à l'autre compétence de la Commission qui consiste à donner des avis sur des questions individuelles ou générales de déontologie, il s'agit d'une compétence purement consultative, les avis n'ont aucune force juridique contraignante à l'égard de quiconque, ils sont destinés à éclairer le demandeur d'avis et «peuvent» (et non doivent) servir à compléter ou à amender le code de déontologie adopté souverainement par chacune des deux assemblées.

(1) *Note de bas de page 2 de l'avis cité* : voir notamment les avis 18.502/2, donné le 8 juin 1988 sur une proposition devenue la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements (*Doc. parl.*, Chambre, session extraordinaire 1988, n° 162/2-1988); 25.413/2, donné le 16 octobre 1996 sur une proposition de loi modifiant la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements (*doc. Sénat*, session 1996-1997, n° 390/2); 26.054/4, donné le 3 mars 1997 sur une proposition devenue la loi du 10 mars 1998 modifiant la loi du 29 octobre 1846 organique de la Cour des comptes (*Doc. parl.*, Chambre, session 1995-1996, n° 618/3); avis 33.638/3, donné le 24 septembre 2002 sur un avant-projet devenu la loi du 28 mars 2003 modifiant la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé (*Doc. parl.*, Chambre, session 2002-2003, 50-2141/001). Plus généralement, voir J. Velaers, *op. cit.*, pp. 250-251, 297-299, 519-20; J. Velu, *Droit public*, T. I, «Le statut des gouvernants», Bruxelles, Bruylant, 1986, pp. 521-525.

(2) *Doc. parl.*, Sénat, 2005-2006, n° 3-648/2, p. 2.

ALGEMENE OPMERKINGEN

De werkingssfeer *ratione personae* van het wetsontwerp doet problemen van grondwettigheid rijzen in het licht van het beginsel van de scheiding der machten.

1. Een eerste vraag die in verband met het voorliggende voorstel rijst, betreft de overeenstemming met artikel 60 van de Grondwet, dat luidt als volgt:

«Elke Kamer bepaalt, in haar reglement, de wijze waarop zij haar bevoegdheden uitoefent.»

Zoals de Raad van State meermaals eraan herinnerd heeft, inzonderheid in zijn advies 40.390/2 van 5 juli 2006 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 25 april 2007 «tot oprichting van een Parlementair Comité belast met de wets-evaluatie»,

«beoogt die bepaling [immers] de onafhankelijkheid van iedere assemblee te garanderen, zowel ten aanzien van de andere als van de uitvoerende macht.

In beginsel komt het dus niet aan de wetgever toe om de manier te regelen waarop de kamers hun bevoegdheden uitoefenen (1) of hun beslissingen nemen. Zo kan de wetgever evenmin een parlementaire commissie oprichten, noch haar een bijzondere bevoegdheid verlenen of de manier regelen waarop die bevoegdheid wordt uitgeoefend.

(...)» (2).

Gelet op de beperkte bevoegdheden die aan de Commissie worden verleend, lijkt deze vraag bevestigend te moeten worden beantwoord. Uit de toelichting bij het voorstel en uit de artikels-gewijze bespreking blijkt immers duidelijk dat de Commissie een ontwerp van deontologische code uitwerkt die voor de leden van de Kamer en de Senaat alleen zal gelden indien en in zoverre die code in hun respectief reglement is opgenomen. Elke vergadering blijft dus soeverein en is geenszins gebonden door het ontwerp dat ze naar eigen goeddunken kan aanvullen, wijzigen of verwerpen. Aldus blijkt de ontwerpcode voor elk van beide vergaderingen alleen een bevoorrechte inspiratiebron te zijn en niets meer dan dat. Artikel 5 van het voorstel, dat bijzonder ongelukkig gesteld is, moet allicht in die zin begrepen worden.

De andere bevoegdheid van de Commissie, die erin bestaat adviezen te geven over individuele of algemene vragen met betrekking tot deontologie, is een louter adviserende bevoegdheid. De adviezen hebben geen verbindende juridische kracht ten aanzien van wie dan ook; de bedoeling is dat ze de adviesaanvrager nader inlichten en ze «kunnen» (maar hoeven niet te) worden gebruikt om de deontologische code die elk van beide wetgevende vergaderingen soeverein heeft aangenomen, aan te vullen of te amenderen.

(1) *Voetmoot 2 van het geciteerde advies* : zie inzonderheid advies 18.502/2, op 8 juni 1988 verstrekt over een voorstel dat is geworden de wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten (Gedr. Stuk Kamer, B.Z. 1988, nr. 162/2-1988); advies 25.413/2, op 16 oktober 1996 verstrekt over een voorstel van wet «tot wijziging van de wet van 18 juli 1991 houdende regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten» (Gedr. Stuk Senaat, zitting 1996-1997, nr. 390/2); advies 26.054/4, op 3 maart 1997 verstrekt over een voorstel dat is geworden de wet van 10 maart 1998 tot wijziging van de organieke de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof (Gedr. Stuk Kamer, zitting 1995-1996, nr. 618/3); advies 33.638/3, op 24 september 2002 verstrekt over een voorontwerp dat is geworden de wet van 28 maart 2003 tot wijziging van de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid (Gedr. Stuk Kamer, zitting 2002-2003, 50-2141/001). Zie, meer in het algemeen, J. Velaers, *op. cit.*, blz. 250-251, 297-299, 519-520; J. Velu, *Droit public*, deel I, Le statut des gouvernants, Brussel, Bruylant, 1986, blz. 521-525.

(2) *Parl. St. Senaat* 2005-06, nr. 3-648/2, 2.

Par contre, la proposition examinée violerait l'article 60 de la Constitution si elle devait être comprise comme limitant de quelque manière que ce soit le pouvoir de chacune des deux chambres d'arrêter en toute liberté ses propres règles de déontologie dans son règlement.

2. Une autre question est celle de la constitutionnalité du projet au regard de l'article 96 de la Constitution. La réponse paraît à nouveau devoir être positive. En effet, le projet de Code de déontologie ne trouve pas à s'appliquer aux ministres et aux secrétaires d'État fédéraux, lesquels sont soumis, comme il a été confirmé par les délégués, à leurs propres règles déontologiques (1). La circonstance que les ministres et secrétaires d'État et le gouvernement puissent consulter la Commission mais sans être aucunement liés par l'avis de celle-ci n'est pas de nature à énerver cette conclusion. Dans ce contexte l'attention du législateur est toutefois attirée sur le fait que lorsqu'un ministre ou un secrétaire d'État décide de saisir volontairement la Commission d'une demande d'avis, une telle démarche de sa part constitue un acte qui fait partie intégrante de son activité politique, et qui est dès lors soumise au contrôle de la Chambre des représentants au sens notamment des articles 100, alinéa 2, et 101, alinéa 1^{er}, de la Constitution. Pour cette raison, l'avis que la Commission rendrait suite à une telle demande émanant d'un membre du gouvernement fédéral serait nécessairement en tous points public (2).

3. Reste la question de la constitutionnalité de la proposition au regard des articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution et de la compétence qui revient au Roi de fixer le statut des agents de l'administration générale dans la mesure où, parmi les mandataires publics énumérés à l'article 3 de la proposition, il en est certains qui indubitablement sont des agents de l'administration générale.

Selon l'article 5, § 1^{er}, interprété à la lumière des développements de la proposition et du commentaire des articles vu la rédaction lacunaire de ce paragraphe 1^{er}, le projet de Code de déontologie élaboré par la Commission et approuvé par la Chambre des représentants prendra à l'égard de toutes les catégories de « mandataires publics » autres que les députés et sénateurs la forme d'une loi ordinaire, y compris donc à l'égard des agents de l'administration générale alors que les règles de déontologie applicables à ces derniers constituent un élément de leur statut qu'il appartient en principe au Roi seul de fixer. Dans la mesure où le projet de code s'applique ainsi à des agents de l'administration générale, la proposition va à l'encontre des dispositions constitutionnelles précitées et doit être revue. La circonstance que les problèmes qui se posent à toutes les catégories de « mandataires publics » sont les mêmes et appellent dans une large mesure des règles identiques, invoquée par les délégués, n'est pas en soi une justification suffisante. Il est également douteux que, même si à l'égard de ces agents de l'administration générale le pouvoir constitutionnel du Roi d'arrêter celles-ci était maintenu, la Commission pourrait exercer vis-à-vis d'eux, les missions consultatives que la proposition

(1) Les délégués de la Présidente du Sénat ont déclaré: «*De ministers en staatssecretarissen vallen niet onder het toepassingsgebied van de deontologische code voorzien door dit wetsvoorstel, maar onder specifieke regels zoals die door de regering worden vastgesteld. Het is in het licht van deze regels dat de commissie zijn toetsing zal moeten doorvoeren.*»

(2) Cette obligation de publicité intégrale vaut même lorsqu'un tel avis sollicité par un membre du gouvernement fédéral amène la Commission à se prononcer sur des situations d'une personne tierce; en effet, la conclusion contraire porterait atteinte aux prérogatives constitutionnelles susmentionnées de contrôle politique de la Chambre des représentants sur les membres du gouvernement fédéral. Il est toutefois rappelé que, dès lors qu'il s'agit, par hypothèse, d'une démarche purement volontaire de la part du ministre ou du secrétaire d'État, celui-ci demeure libre, lorsqu'il croit qu'une demande d'avis qu'il s'apprête à adresser à la Commission est susceptible de conduire celle-ci à se prononcer sur les actes d'un tiers, de s'abstenir de solliciter un tel avis.

Het voorliggende voorstel zou daarentegen strijdig zijn met artikel 60 van de Grondwet indien het zou moeten worden opgevat als een beperking, op welke wijze ook, van de bevoegdheid van elk van beide kamers om in alle vrijheid haar eigen deontologische regels vast te stellen in haar règlement.

2. Een andere vraag betreft de grondwettigheid van het ontwerp in het licht van artikel 96 van de Grondwet. Ook op deze vraag moet blijkbaar bevestigend worden geantwoord. Het ontwerp van deontologische code is immers niet toepasselijk op federale ministers en staatssecretarissen, die, zoals de gemachtigden hebben beaamd, hun eigen deontologische regels moeten naleven (1). De omstandigheid dat ministers en staatssecretarissen alsook de regering de Commissie kunnen raadplegen maar geenszins door haar advies gebonden zijn, kan deze conclusie niet ontzenuwen. In dit verband wordt de wetgever er evenwel op gewezen dat wanneer een minister of een staatssecretaris beslist de Commissie vrijwillig om advies te verzoeken, hij aldus een daad stelt die integraal deel uitmaakt van zijn politieke activiteiten die derhalve onder de controle van de Kamer van volksvertegenwoordigers valt, in de zin van inzonderheid de artikelen 100, tweede lid, en 101, eerste lid, van de Grondwet. Om die reden zou het advies dat de Commissie als gevolg van een dergelijk verzoek van een lid van de federale regering verstrekt, noodzakelijkerwijs volledig openbaar moeten zijn (2).

3. Tot slot rijst de vraag betreffende de grondwettigheid van het voorstel in het licht van de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet en inzake de bevoegdheid van de Koning om het statuut van de ambtenaren bij het algemeen bestuur te regelen, in zoverre bepaalde openbare mandatarissen waarvan in artikel 3 van het voorstel een opsomming wordt gegeven, ontegensprekelijk ambtenaren bij het algemeen bestuur zijn.

Luidens paragraaf 1 van artikel 5, die gelet op de gebrekkige redactie ervan, moet worden gelezen in het licht van de toelichting bij het voorstel en van de artikelsgewijze bespreking, zal het ontwerp van deontologische code dat door de Commissie wordt opgesteld en door de Kamer van volksvertegenwoordigers wordt goedgekeurd, de vorm aannemen van een gewone wet ten aanzien van alle categorieën « openbare mandatarissen » behalve de volksvertegenwoordigers en senatoren, dus ook ten aanzien van de ambtenaren bij het algemeen bestuur, terwijl de deontologische regels die voor die ambtenaren gelden deel uitmaken van hun statuut, dat in principe alleen door de Koning kan worden vastgesteld. In zoverre de ontwerpcode aldus op de ambtenaren bij het algemeen bestuur van toepassing is, is het voorstel strijdig met de voornoemde grondwettelijke bepalingen en moet het worden herzien. De door de gemachtigden aangehaalde omstandigheid dat voor alle categorieën « openbare mandatarissen » dezelfde problemen rijzen die grotendeels identieke regels vergen, volstaat op zich niet als rechtvaardiging. Eveneens valt te betwijfelen of de Commissie de adviestaken die bij het voorstel aan haar worden opgelegd, kan uitoefenen ten aanzien van de ambtenaren bij het algemeen bestuur, zelfs indien de grondwettelijke bevoegdheid

(1) De gemachtigden van de Voorzitter van de Senaat verklaarden het volgende: «*De ministers en staatssecretarissen vallen niet onder het toepassingsgebied van de deontologische code voorzien door dit wetsvoorstel, maar onder specifieke regels zoals die door de regering worden vastgesteld. Het is in het licht van deze regels dat de commissie zijn toetsing zal moeten doorvoeren.*»

(2) Deze verplichting tot volledige bekendmaking geldt zelfs wanneer een dergelijk advies waarom door een lid van de federale regering is verzocht, ertoe leidt dat de Commissie zich uitspreekt over de toestand van een derde persoon; een andersluidende conclusie zou immers indruisen tegen de bovenvermelde grondwettelijke prerogatieven inzake politieke controle van de leden van de federale regering door de Kamer van volksvertegenwoordigers. Er wordt evenwel op gewezen dat, als het in voorkomend geval gaat om een louter vrijwillige stap van de minister of de staatssecretaris, deze vrij is een dergelijk advies niet in te winnen wanneer hij van oordeel is dat een adviesaanvraag die hij bij de Commissie wil doen, ertoe kan leiden dat de Commissie zich over de handelingen van een derde persoon moet uitspreken.

entend lui confier (1). La proposition doit dès lors être revue dans le sens de l'exclusion de cette catégorie d'agents de son champ d'application.

En conclusion, la proposition examinée doit être revue dans son ensemble et en particulier dans ses articles 3 à 5 à la lumière des observations générales qui précèdent afin d'éviter de méconnaître le principe de séparation de pouvoir que consacre la Constitution dans maintes dispositions.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Sous cette réserve, la proposition de loi examinée appelle les observations particulières suivantes. Celles-ci n'ont pas de caractère exhaustif.

Articles 2 et 22

Les articles 2 et 22 gagneraient à être fusionnés dans un même article qui trouverait mieux sa place dans le titre III «De la Commission», de préférence dans un chapitre 1^{er} nouveau «Création».

Article 3

1. À l'article 3, § 1^{er}, 5^o proposé, il y a lieu d'utiliser la nouvelle terminologie utilisée aux articles 77 à 80 de la loi du 22 mai 2003 «portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral» et d'écrire «un service administratif fédéral à comptabilité autonome» au lieu de «un service de l'État à gestion séparée».

2. L'article 3, § 1^{er}, 6^o proposé, vise, parmi les «mandataires publics», «toute personne agissant en qualité d'administrateur public, de gestionnaire public ou de commissaire du gouvernement du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme». Il doit cependant être signalé que, dans le cadre de réformes législatives actuellement en cours, le Centre dont question est appelé à disparaître au profit d'un «Centre fédéral pour l'analyse des flux migratoires, la protection des droits fondamentaux des étrangers et la lutte contre la traite des êtres humains» (2) et d'un «Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le

(1) Dès lors que la proposition, d'une part, vise à déterminer la procédure selon laquelle certaines règles déontologiques seront fixées, in casu par le législateur, et, d'autre part, crée une «commission parlementaire» qui rendra des avis sur des questions déontologiques, elle empiète sur les pouvoirs réservés au Roi. Par ailleurs, ne portant pas sur des matières statutaires réservées au législateur même (par exemple les conditions de nationalité), les dispositions, pour autant qu'elles s'appliquent aux «agents de l'administration générale», vont à l'encontre de l'article 107, alinéa 2, de la Constitution. Bien que la compétence d'avis en tant que telle ne constitue pas une forme de contrôle, elle entraîne néanmoins une certaine ingérence dans le fonctionnement d'un service du pouvoir exécutif. Par ailleurs, les avis de la Commission risquent, s'agissant de cette catégorie d'agents, d'interférer avec la procédure disciplinaire, éventuellement dans un sens négatif pour l'agent. Il ressort de l'avis 47.421/2 du 9 décembre 2009 sur une proposition de loi organique du contrôle du service public fédéral Finances (déposée par M. Servais Verherstraeten et consorts) (Doc. parl., Chambre, 2009-2010, n° 52-1348/002) que l'instauration de formes supplémentaires de contrôle sur un service du pouvoir exécutif est incompatible avec la séparation des pouvoirs.

(2) Un projet de loi «adaptant la loi du 15 février 1993 créant un Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme en vue de le transformer en un Centre fédéral pour l'analyse des flux migratoires, la protection des droits fondamentaux des étrangers et la lutte contre la traite des êtres humains» a été adopté par la Chambre de représentants le 17 juillet 2013 (Doc. parl., Chambre, 2012-2013, n° 53-2859/005). Le projet a été évoqué par le Sénat, qui a décidé de ne pas l'amender (doc. Sénat, 2012-2013, n° 5-2213/3).

van de Koning om de regels voor die ambtenaren uit te vaardigen gehandhaafd wordt (1). Het voorstel moet derhalve aldus worden herzien dat het niet meer geldt voor die categorie ambtenaren.

Concluderend dient te worden gesteld dat het voorliggende voorstel in zijn geheel, en inzonderheid de artikelen 3 tot 5 ervan, moet worden herzien, in het licht van de bovenstaande algemene opmerkingen, opdat het beginsel van de scheiding der machten dat in menige grondwettelijke bepaling is verankerd, niet wordt geschonden.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Onder dat voorbehoud geeft het voorliggende wetsvoorstel aanleiding tot de volgende bijzondere opmerkingen. Deze opmerkingen zijn niet exhaustief.

Artikelen 2 en 22

De artikelen 2 en 22 zouden beter worden samengebracht in eenzelfde artikel dat veeleer thuishoort in titel III «Over de Commissie», bij voorkeur in een nieuw hoofdstuk 1 «Oprichting».

Artikel 3

1. In het voorgestelde artikel 3, § 1, 5^o, moet de nieuwe terminologie worden gebruikt die wordt gebezigd in de artikelen 77 tot 80 van de wet van 22 mei 2003 «houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat» en moet «federale administratieve dienst met boekhoudkundige autonomie» worden geschreven in plaats van «Staatsdienst met afzonderlijk beheer».

2. Het voorgestelde artikel 3, § 1, 6^o, beschouwt onder anderen «elke persoon die optreedt als overheidsbestuurder, als overheidsbeheerder of als regeringscommissaris voor het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding» als «openbaar mandataris». Er moet echter worden opgemerkt dat het betreffende Centrum in het kader van de wetgevende hervormingen die aan de gang zijn, zal verdwijnen; in de plaats daarvan komen een «federaal Centrum voor de analyse van de migratiestromen, de bescherming van de grondrechten van de vreemdelingen en de strijd tegen de mensenhandel» (2) alsook een «interfederaal

(1) Aangezien het voorstel enerzijds de procedure beoogt vast te stellen volgens welke bepaalde deontologische regels, *in casu* door de wetgever, zullen worden bepaald en anderzijds een «parlementaire commissie» opricht die advies zal verlenen in deontologische kwesties, treedt het voorstel op het terrein dat is voorbehouden aan de Koning. Aangezien het anderzijds geen betrekking heeft op statutaire aangelegenheden die aan de wetgever zelf zijn voorbehouden (bijvoorbeeld nationaliteitsvoorwaarden), is de regeling, voor zover ze van toepassing is op de «ambtenaren bij het algemeen bestuur», in strijd met artikel 107, tweede lid, van de Grondwet. Hoewel de adviesbevoegdheid *as such* geen vorm van toezicht uitmaakt, gaat er toch een zekere mate van inmenging in de werking van een dienst van de uitvoerende macht van uit. Betreffende deze categorie ambtenaren bestaat voorts het gevaar dat de adviezen van de Commissie interfereren met de tuchtprocedure, eventueel in negatieve zin voor de ambtenaar. Uit advies 47.421/2 van 9 december 2009 over een wetsvoorstel «tot regeling van het toezicht op de federale overheidsdienst Financiën» (ingediend door de heer Servais Verherstraeten c.s.) (*Parl. St. Kamer* 2009-10, nr. 52-1348/002), blijkt dat het invoeren van bijkomende vormen van toezicht op een dienst van de uitvoerende macht op gespannen voet staat met de scheiding der machten.

(2) Een ontwerp van wet «tot aanpassing van de wet van 15 februari 1993 tot oprichting van een Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding met het oog op de omvorming ervan tot een federaal Centrum voor de analyse van de migratiestromen, de bescherming van de grondrechten van de vreemdelingen en de strijd tegen de mensenhandel» is op 17 juli 2013 door de Kamer van volksvertegenwoordigers aangenomen (*Parl. St. Kamer* 2012-13, nr. 53-2859/005). Het ontwerp is door de Senaat geëvoceerd maar deze heeft besloten het niet te amenderen (*Parl. St. Senaat* 2012-13, nr. 5-2213/3).

racisme et les discriminations», créé par accord de coopération du 23 juillet 2012 (1). L'article 3, § 1^{er}, 6^o proposé, devra donc, le moment venu, être adapté en conséquence.

Article 4

1. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, il est précisé que les situations particulières soumises à la Commission par le mandataire public le concernent personnellement, alors qu'à l'alinéa 2 aucune précision n'est apportée quant à la personne concernée par la situation.

Il résulte toutefois du commentaire de l'article 4 et aussi de l'article 19 qu'il s'agit en l'occurrence du ministre ou du secrétaire d'État. Ceci devrait néanmoins ressortir du texte même de l'article 4.

2. L'article 4, § 2, alinéa 1^{er}, dispose que la Chambre peut demander à la Commission un avis ou une recommandation à caractère général. Cette possibilité n'est pas prévue pour le Sénat.

L'avis à caractère général donné à la Chambre peut conduire à l'adaptation du code de déontologie de la Chambre. En vertu de l'article 5, § 3, le Sénat peut adapter son propre code de déontologie à la suite d'un avis à caractère général donné à la Chambre, mais ne dispose pas lui-même de la possibilité de demander un avis à caractère général susceptible d'entraîner l'adaptation de son propre code de déontologie.

Confrontés à cette distinction, les délégués ont proposé de compléter la disposition afin de permettre «*dat ook de Senaat algemene adviezen kan aanvragen*».

Article 5

Comme il a déjà été relevé ci-dessus, l'article 5, § 1^{er}, deuxième alinéa, est lacunaire et n'est compréhensible qu'à la lumière des développements et du commentaire des articles de la proposition. De manière plus générale, l'article doit être revu compte tenu des observations générales.

Article 9

L'article 9 proposé énumère une série de mandats publics dont la détention est incompatible avec la qualité de membre de la Commission fédérale de déontologie.

Selon les développements de la proposition (p. 6), la disposition concernée viserait notamment à englober, parmi les incompatibilités, «*tout mandat public (...) local*».

(1) Un projet de loi «portant assentiment à l'accord de coopération du 23 juillet 2012 visant à créer un Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et les discriminations» a été adopté par le Sénat le 18 juillet 2013 et est actuellement à l'examen devant la Chambre des représentants (Doc. parl., Chambre, 2012-2013, n° 53-2984/001).

Centrum voor gelijke kansen en bestrijding van discriminatie en racisme», opgericht bij samenwerkingsakkoord van 23 juli 2012 (1). Het voorgestelde artikel 3, § 1, 6^o, zal dus te gelegener tijd dienovereenkomstig moeten worden aangepast.

Artikel 4

1. In paragraaf 1, eerste lid, wordt aangegeven dat de specifieke kwesties die een openbaar mandataris aan de Commissie voorlegt, die mandataris persoonlijk betreffen, terwijl het tweede lid niets preciseert aangaande de persoon op wie de kwestie betrekking heeft.

Uit de bespreking van artikel 4 alsook uit artikel 19 blijkt evenwel dat het in dit geval de minister of de staatssecretaris betreft. Zulks zou evenwel uit de tekst zelf van artikel 4 moeten blijken.

2. Artikel 4, § 2, eerste lid, bepaalt dat de Kamer de Commissie algemene adviezen of aanbevelingen kan vragen. Die mogelijkheid bestaat niet voor de Senaat.

Het algemene advies aan de Kamer kan leiden tot de aanpassing van de deontologische code van de Kamer. De Senaat kan haar eigen deontologische code aanpassen, krachtens artikel 5, § 3, naar aanleiding van een algemeen advies dat werd verleend aan de Kamer, maar beschikt niet zelf over de mogelijkheid om een algemeen advies te vragen dat aanleiding zou kunnen geven tot het aanpassen van haar eigen deontologische code.

Geconfronteerd met dit onderscheid stelden de gemachtigden voor om de bepaling aan te vullen om mogelijk te maken «*dat ook de Senaat algemene adviezen kan aanvragen*».

Artikel 5

Zoals hierboven reeds is opgemerkt, is artikel 5, § 1, tweede lid, lacunaire, en is het alleen te begrijpen in het licht van de toelichting en de artikelsgewijze bespreking van de artikelen van het voorstel. Meer in het algemeen moet het artikel worden herzien, rekening houdend met de algemene opmerkingen.

Artikel 9

In het voorgestelde artikel 9 wordt een reeks openbare mandaten opgesomd die niet verenigbaar zijn met de hoedanigheid van lid van de federale Deontologische Commissie.

Luidens de toelichting bij het voorstel (blz. 6) zou de betreffende bepaling ertoe strekken inzonderheid «*elk (...) lokaal politiek mandaat*» als onverenigbaar met die hoedanigheid te beschouwen.

(1) Een ontwerp van wet «houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 23 juli 2012 tot oprichting van een interfederaal centrum voor gelijke kansen en bestrijding van discriminatie en racisme» is op 18 juli 2013 door de Senaat aangenomen en wordt thans door de Kamer van volksvertegenwoordigers onderzocht (zie *Parl. St. Kamer* 2012-13, nr. 53-2984/1).

Si telle est bien l'intention du législateur, alors la section de législation n'aperçoit pas la raison de ne pas mentionner, dans l'énumération de l'article 9 proposé, les membres des « organes territoriaux intracommunales » visés à l'article 41, alinéa 2, actuel de la Constitution, ainsi que les membres des organes des « collectivités supracommunales » que, en application des modifications actuellement proposées des articles 41 (1) et 162 (2) de la Constitution, les régions pourront substituer aux provinces, si elles décident de supprimer ces dernières.

Article 10

La durée du mandat du remplaçant désigné en vertu de l'article 10 n'est pas précisée clairement. Les délégués déclarent ce qui suit :

« De termijn waarbij iemand optreedt als vervanger dient niet te worden beschouwd als een eerste termijn van vijf jaar. Bijgevolg kan iemand die optreedt als vervanger daarna nog twee keer voor een periode van vijf jaar worden benoemd. (De regel betreft dus twee volledige mandaten van vijf jaar.) ».

Mieux vaudrait le préciser dans le texte même ou à tout le moins au cours des travaux préparatoires, afin de lever toute incertitude à ce sujet lors de l'application des dispositions.

Les délégués ont déclaré que les « articles ci-dessus » désignent les règles relatives à la composition et aux incompatibilités de la Commission fédérale de déontologie, qui sont définies aux articles 6 à 9. Mieux vaudrait le préciser dans le texte.

Article 19

L'article 19 de la proposition gagnerait à être complété par un second alinéa afin de tenir compte du commentaire qui en est donné et qui prévoit que la Commission peut entendre toute personne qu'elle juge utile d'entendre et faire appel à des experts.

Article 21

La portée de l'obligation de notification n'est pas tout à fait claire. Incombe-t-elle à la Commission dans son ensemble, au président ou aux membres à titre individuel ? En outre, force est de constater que la portée de la disposition est plus étendue que l'obligation de notification définie à l'article 29 du Code d'instruction criminelle et imposée à « toute autorité constituée, tout fonctionnaire ou officier public » (avoir une « suspicion » est en effet moins restrictif qu'« acquérir la connaissance »). L'obligation qui s'applique à la Commission/aux membres de la Commission est-elle dès lors « plus stricte » que celle imposée aux autorités et aux fonctionnaires visés à l'article 29 du code d'instruction criminelle ?

La question se pose en fait de savoir si la disposition n'est pas superflue, étant donné que la Commission/les membres de la Commission peuvent sans aucun doute déjà être considérés comme une « autorité constituée, [...] fonctionnaire ou officier public ».

(1) Doc. parl., Sénat, 2012-2013, n° 5-2237/1.

(2) Doc. parl., Sénat, 2012-2013, n° 5-2238/1.

Indien zulks inderdaad de bedoeling van de wetgever is, begrijpt de afdeling Wetgeving niet waarom in de opsomming in het voorgestelde artikel 9 geen melding wordt gemaakt van de leden van de « binnengemeentelijke territoriale organen » waarvan sprake is in het huidige artikel 41, tweede lid, van de Grondwet, noch van de leden van de « bovengemeentelijke besturen » die de gewesten, met toepassing van de thans voorgestelde wijzigingen van de artikelen 41 (1) en 162 (2) van de Grondwet, in de plaats van de provincies kunnen stellen indien ze deze wensen af te schaffen.

Artikel 10

Er wordt niet duidelijk bepaald hoe lang het mandaat van de vervanger duurt die luidens artikel 10 in de plaats komt. De gemachtigden verklaarden het volgende :

« De termijn waarbij iemand optreedt als vervanger dient niet te worden beschouwd als een eerste termijn van vijf jaar. Bijgevolg kan iemand die optreedt als vervanger daarna nog twee keer voor een periode van vijf jaar worden benoemd. (De regel betreft dus twee volledige mandaten van vijf jaar.) ».

Dit wordt het best verduidelijkt in de tekst zelf of minstens in de loop van de parlementaire voorbereiding zodat er bij de toepassing van de regeling hierover geen onzekerheid bestaat.

De gemachtigden verklaarden dat « bovengenoemde artikels » de regels inzake de samenstelling en onverenigbaarheden van de Federale Deontologische Commissie zijn, die zijn bepaald in de artikelen 6 tot 9. Dit wordt het best in de tekst verduidelijkt.

Artikel 19

Artikel 19 van het voorstel zou beter worden aangevuld met een tweede lid teneinde rekening te houden met de bespreking van dat artikel, waarin wordt aangegeven dat de Commissie elke persoon kan horen die ze nuttig acht om te horen en dat ze een beroep kan doen op deskundigen.

Artikel 21

De draagwijdte van de kennisgevingsplicht is niet geheel duidelijk. Rust die plicht op de Commissie als geheel, op de voorzitter of op de individuele leden ? Voorts dient te worden vastgesteld dat de draagwijdte van de bepaling ruimer is dan de kennisgevingsplicht omschreven in artikel 29 van het Wetboek van strafvordering die geldt voor « iedere gestelde overheid, ieder openbaar officier of ambtenaar » (« argwaan » hebben is minder strikt dan « kennis » hebben). Wijst dit er op dat er voor de Commissie/Commissieleden een « strengere » verplichting geldt dan voor de overheden en ambtenaren bedoeld in artikel 29 van het Wetboek van strafvordering ?

Überhaupt rijst de vraag of de bepaling niet overbodig is nu de Commissie/Commissieleden ongetwijfeld reeds als « gestelde overheid, (...) openbaar officier of ambtenaar » kunnen worden beschouwd.

(1) Parl. St. Senaat 2012-13, nr. 5-2237/1.

(2) Parl. St. Senaat 2012-13, nr. 5-2238/1.

Interrogés à ce sujet, les délégués ont déclaré :

«Deze bepaling heeft tot doel elke ambiguïteit inzake de toepassing van artikel 29 Wsv uit te sluiten. Naar aanleiding van uw vraag lijkt het ons allicht wenselijk om de formulering van de bepaling aan te passen om deze in overeenstemming te brengen met art. 29 Wsv. om interpretatieproblemen te vermijden».

*
* *

Le greffier,

Veerle VERTONGEN.

Le président,

Robert ANDERSEN.

Hierover ondervraagd verklaarden de gemachtigden :

«Deze bepaling heeft tot doel elke ambiguïteit inzake de toepassing van artikel 29 Wsv uit te sluiten. Naar aanleiding van uw vraag lijkt het ons allicht wenselijk om de formulering van de bepaling aan te passen om deze in overeenstemming te brengen met art. 29 Wsv. om interpretatieproblemen te vermijden.»

*
* *

De griffier,

Veerle VERTONGEN.

De voorzitter,

Robert ANDERSEN.