



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 73.002/2
du 27 février 2023

advies 73.002/2
van 27 februari 2023

sur

over

un avant-projet de loi
'modifiant la loi du
6 janvier 2014 portant création
d'une Commission fédérale de
déontologie et contenant le
Code de déontologie des
mandataires publics'

een voorontwerp van wet
'tot wijziging van de wet van
6 januari 2014 houdende de
oprichting van een Federale
Deontologische Commissie en
houdende de Deontologische
Code voor de openbare
mandatarissen'

Le 31 janvier 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier et Ministre des Classes moyennes, des Indépendants, des PME et de l'Agriculture, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi du 6 janvier 2014 portant création d'une Commission fédérale de déontologie et contenant le Code de déontologie des mandataires publics'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 27 février 2023. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

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

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

*

Op 31 januari 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Middenstand, Zelfstandigen, KMO's en Landbouw, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 6 januari 2014 houdende de oprichting van een Federale Deontologische Commissie en houdende de Deontologische Code voor de openbare mandatarissen'.

Het voorontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 27 februari 2023. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Esther CONTI, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 februari 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 de l'avant-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, l'avant-projet appelle l'observation suivante.

L'objet unique de l'avant-projet est de remplacer, dans la définition de la notion de mandataire public figurant à l'article 2, § 1^{er}, 10^o, de la loi du 6 janvier 2014 'portant création d'une Commission fédérale de déontologie et contenant le Code de déontologie des mandataires publics', les mots « tout chef de cabinet, chef de cabinet adjoint, chef des organes de gestion des membres du gouvernement fédéral, y compris les commissaires de gouvernement, ainsi que tout chef de la cellule stratégique d'un service public fédéral » par les mots « les membres des organes stratégiques des membres du gouvernement fédéral ».

La question se pose de savoir ce que recouvre, dans le texte en projet, la notion de « membres des organes stratégique des membres du gouvernement fédéral ».

Il paraît résulter de l'arrêté royal du 19 juillet 2001 'relatif à l'installation des organes stratégiques des services publics fédéraux et relatif aux membres du personnel des services publics fédéraux désignés pour faire partie du cabinet d'un membre d'un Gouvernement ou d'un Collège d'une Communauté ou d'une Région' que cette notion recouvre les fonctions énumérées par cet arrêté royal, lequel vise dans ses sections 2, 3 et 4 respectivement la cellule stratégique, la cellule de coordination générale de la politique et les cellules de politique générale, ainsi que les secrétariats. La question porte également sur les experts dans les conseils stratégiques visés à l'article 2 de l'arrêté royal du 7 novembre 2000 'portant création et composition des organes communs à chaque service public fédéral', auxquels renvoie l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 19 juillet 2001.

Dans le commentaire de l'article 2, il est exposé que les notions de « chef de cabinet, [de] chef de cabinet adjoint et [de] chef des organes de gestion des membres du gouvernement fédéral » « sont prises en compte dans la formulation plus générale proposée dans la modification de la loi proposée ».

Cette explication laisse dans l'incertitude la question de savoir si seules les notions de « chefs de cabinet, [de] chefs de cabinet adjoints et [de] chefs des organes de gestion des membres du gouvernement fédéral » sont incluses dans la formulation de l'article 2, § 1^{er}, 10^o, en projet de la loi du 6 janvier 2014 ou si ce sont l'ensemble des titulaires des fonctions visées à l'arrêté royal du 19 juillet 2001 et, par renvoi, à l'arrêté royal du 7 novembre 2000 qui entrent dans le champ d'application de ce 10^o en projet.

Cette question doit être clarifiée.

*

[‡] S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

Het voorontwerp heeft enkel tot doel in de definitie van het begrip “openbaar mandataris” die gegeven wordt in artikel 2, § 1, 10°, van de wet van 6 januari 2014 ‘houdende oprichting van een Federale Deontologische Commissie en houdende de Deontologische Code voor de openbare mandatarissen’, de woorden “elke kabinetschef, adjunct-kabinetschef, hoofd van de beleidsorganen van de leden van de federale regering, met inbegrip van de regeringscommissarissen, en elk hoofd van de beleidscel van een federale overheidsdienst” te vervangen door de woorden “de leden van de beleidsorganen van de leden van de federale regering”.

De vraag rijst wat in de ontworpen tekst precies wordt bedoeld met het begrip “leden van de beleidsorganen van de leden van de federale regering”.

Uit het koninklijk besluit van 19 juli 2001 ‘betreffende de invulling van de beleidsorganen van de federale overheidsdiensten en betreffende de personeelsleden van de federale overheidsdiensten aangewezen om deel uit te maken van een kabinet van een lid van een Regering of van een College van een Gemeenschap of een Gewest’ lijkt te volgen dat dat begrip samenvalt met de functies die worden opgesomd in dat koninklijk besluit, waarvan de afdelingen 2, 3 en 4 respectievelijk betrekking hebben op de beleidscel, de cel algemene beleidscoördinatie en de cellen algemeen beleid, en de secretariaten. Die vraag rijst ook met betrekking tot de experts in de beleidsraden, bedoeld in artikel 2 van het koninklijk besluit van 7 november 2000 ‘houdende oprichting en samenstelling van de organen die gemeenschappelijk zijn aan elke federale overheidsdienst’, waarnaar artikel 1 van het koninklijk besluit van 19 juli 2001 verwijst.

In de bespreking van artikel 2 wordt uiteengezet dat de begrippen “kabinetschef, adjunct-kabinetschef en hoofd van de beleidsorganen van de leden van de federale regering” “worden gevat in de meer algemene bewoording die middels de voorgestelde wetswijziging wordt voorgesteld”.

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

Die uitleg doet twijfel rijzen over de vraag of enkel de begrippen “kabinetschef, adjunct-kabinetschef en hoofd van de beleidsorganen van de leden van de federale regering” begrepen zijn in de formulering van het ontworpen artikel 2, § 1, 10°, van de wet van 6 januari 2014 dan wel of alle functionarissen bedoeld in het koninklijk besluit van 19 juli 2001 en, via verwijzing, de functionarissen bedoeld in het koninklijk besluit van 7 november 2000, vallen onder de toepassing van die ontworpen bepaling onder 10°.

Die kwestie dient te worden verduidelijkt.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Esther CONTI

Pierre VANDERNOOT