

BELGISCHE KAMER VAN  
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

29 maart 2018

**WETSVOORSTEL**

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

**ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE  
NR. 62.906/2 VAN 19 MAART 2018**

---

*Zie:*

Doc 54 **2098/ (2016/2017):**

- 001: Wetsvoorstel van de heer Bracke.
- 002: Addendum.
- 003: Amendementen.
- 004: Advies van de Raad van State.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS  
DE BELGIQUE

29 mars 2018

**PROPOSITION DE LOI**

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

**AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT  
N° 62.906/2 DU 19 MARS 2018**

---

*Voir:*

Doc 54 **2098/ (2016/2017):**

- 001: Proposition de loi de M. Bracke.
- 002: Addendum.
- 003: Amendements.
- 004: Avis du Conseil d'État.

|              |   |                                                                         |
|--------------|---|-------------------------------------------------------------------------|
| N-VA         | : | Nieuw-Vlaamse Alliantie                                                 |
| PS           | : | Parti Socialiste                                                        |
| MR           | : | Mouvement Réformateur                                                   |
| CD&V         | : | Christen-Democratisch en Vlaams                                         |
| Open Vld     | : | Open Vlaamse liberalen en democraten                                    |
| sp.a         | : | socialistische partij anders                                            |
| Ecolo-Groen  | : | Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen |
| cdH          | : | centre démocrate Humaniste                                              |
| VB           | : | Vlaams Belang                                                           |
| PTB-GO!      | : | Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture                       |
| DéFI         | : | Démocrate Fédéraliste Indépendant                                       |
| PP           | : | Parti Populaire                                                         |
| Vuye&Wouters | : | Vuye&Wouters                                                            |

*Afkortingen bij de nummering van de publicaties:*

|                  |                                                                                                                                           |
|------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| DOC 54 0000/000: | Parlementair document van de 54 <sup>e</sup> zittingsperiode + basisnummer en volgnummer                                                  |
| QRVA:            | Schriftelijke Vragen en Antwoorden                                                                                                        |
| CRIV:            | Voorlopige versie van het Integraal Verslag                                                                                               |
| CRABV:           | Beknopt Verslag                                                                                                                           |
| CRIV:            | Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen) |
| PLEN:            | Plenum                                                                                                                                    |
| COM:             | Commissievergadering                                                                                                                      |
| MOT:             | Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)                                                                               |

*Abréviations dans la numérotation des publications:*

|                  |                                                                                                                                                       |
|------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| DOC 54 0000/000: | Document parlementaire de la 54 <sup>e</sup> législature, suivi du n° de base et du n° consécutif                                                     |
| QRVA:            | Questions et Réponses écrites                                                                                                                         |
| CRIV:            | Version Provisoire du Compte Rendu intégral                                                                                                           |
| CRABV:           | Compte Rendu Analytique                                                                                                                               |
| CRIV:            | Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes) |
| PLEN:            | Séance plénière                                                                                                                                       |
| COM:             | Réunion de commission                                                                                                                                 |
| MOT:             | Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)                                                                                       |

*Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers*

Bestellingen:  
Natieplein 2  
1008 Brussel  
Tel. : 02/ 549 81 60  
Fax : 02/549 82 74  
www.dekamer.be  
e-mail : publicaties@dekamer.be

De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier

*Publications officielles éditées par la Chambre des représentants*

Commandes:  
Place de la Nation 2  
1008 Bruxelles  
Tél. : 02/ 549 81 60  
Fax : 02/549 82 74  
www.lachambre.be  
courriel : publications@lachambre.be

Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC

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

Het voorstel is door de tweede kamer onderzocht op 19 maart 2018. De kamer was samengesteld uit Pierre Vandernoot, kamervoorzitter, Luc Detroux en Wanda Vogel, staatsraden, Sébastien Van Drooghenbroeck en Jacques Englebert, assessoren, en Béatrice Drapier, griffier.

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

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

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

\*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten “op de Raad van State”, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorstel,<sup>1\*</sup> de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

## ONDERZOEK VAN HET VOORSTEL

### ALGEMENE OPMERKING

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

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

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

<sup>1</sup> \* Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

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

La proposition a été examinée par la deuxième chambre le 19 mars 2018. La chambre était composée de Pierre Vandernoot, président de chambre, Luc Detroux et Wanda Vogel, conseillers d’État, Sébastien Van Drooghenbroeck et Jacques Englebert, assesseurs, et Béatrice Drapier, greffier.

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

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

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

\*

Comme la demande d’avis est introduite sur la base de l’article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, des lois “sur le Conseil d’État”, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition<sup>1\*</sup>, à la compétence de l’auteur de l’acte ainsi qu’à l’accomplissement des formalités préalables, conformément à l’article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, la proposition appelle les observations suivantes.

## EXAMEN DE LA PROPOSITION

### OBSERVATION GÉNÉRALE

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

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

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

<sup>1</sup> \* S’agissant d’une proposition de loi, on entend par “fondement juridique” la conformité aux normes supérieures.

## BIJZONDERE OPMERKINGEN

## Bijlage

## Artikel 4.11

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

Een soortgelijke opmerking geldt voor artikel 4.12.

## Artikel 4.14

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

Die bepaling moet worden herzien.

## Artikel 5.4

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

## Artikel 5.10

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

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

Die bepaling moet worden herzien.

*De griffier,*

Béatrice DRAPIER

*De voorzitter,*

Pierre VANDERNOOT

## OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

## Annexe

## Article 4.11

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

Une observation analogue vaut pour l'article 4.12.

## Article 4.14

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

Cette disposition sera revue.

## Article 5.4

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

## Article 5.10

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

Il est renvoyé sur ce point à l'observation générale n° 1 de l'avis n° 53.935/AG donné le 27 août 2013 sur la proposition devenue la loi du 6 janvier 2014 “portant création d'une Commission fédérale de déontologie”.<sup>2</sup>

Cette disposition sera revue.

*Le greffier,*

Béatrice DRAPIER

*Le président,*

Pierre VANDERNOOT

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

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