

ROYAUME DE BELGIQUE.
-----KONINKRIJK BELGIE.
-----AVIS DU CONSEIL D'ETAT.
-----ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique et par le Secrétaire d'Etat à la Fonction publique, le 14 décembre 1984, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat et d'autres arrêtés royaux relatifs au statut administratif de ce personnel", a donné le 19 décembre 1984 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 14e december 1984 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken en Openbaar Ambt en door de Staatssecretaris voor Openbaar Ambt verzocht hun van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel en van andere koninklijke besluiten betreffende het administratief statuut van dit personeel", heeft de 19e december 1984 het volgend advies gegeven :

PREAMBULE.

L'arrêté en projet (article 3) modifie l'article 5, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 1er juin 1964 relatif à la suspension des agents de l'Etat dans l'intérêt du service. Il serait dès lors plus conforme à l'usage de compléter l'alinéa 3 par les mots : "... , notamment l'article 5;".

L'arrêté en projet (article 4) modifie l'article 3 de l'arrêté royal du 8 août 1983 relatif à l'exercice d'une fonction supérieure dans les administrations de l'Etat. Il serait dès lors plus conforme à l'usage de compléter l'alinéa 4 par les mots "... , notamment l'article 3;".

L'alinéa 13 doit être complété par la mention de la date à laquelle le Ministre du Budget a marqué son accord sur le projet, savoir le 10 décembre 1984.

DISPOSITIF.Article 1er.Article 77 en projet :

Au paragraphe 5, le terme de "nomination" paraît peu approprié à la rétrogradation.

.../...

Mieux vaudrait écrire, à l'alinéa 1er de ce paragraphe :

"La rétrogradation consiste en l'attribution d'un grade du même rang, doté d'une échelle de traitement inférieure ou d'un grade d'un rang inférieur classé dans le même niveau ou dans un niveau inférieur".

A l'alinéa 3 du même paragraphe, il faut écrire "l'attribution de grade" au lieu de "la nomination".

Article 78 en projet :

Il ressort des explications fournies au Conseil d'Etat à propos du paragraphe 2, alinéa 3, que le délai de deux mois prévu par cet alinéa est un simple délai d'ordre. Les mots "est tenu" pourraient faire penser le contraire. Il serait donc préférable d'écrire : "Le conseil de direction émet la proposition définitive dans un délai de deux mois ...".

Le paragraphe 3 manque de précision et risque de créer des difficultés d'application.

En effet, la référence à la date à laquelle la proposition définitive est connue de l'autorité laisse trop de place à l'appréciation et exclut tout contrôle de l'agent concerné. Comment celui-ci saura-t-il que cette autorité connaît la proposition et donc que la prescription court en sa faveur ? Le texte devrait être rendu plus précis. Il pourrait, par exemple, prévoir que le délai court à partir de la notification à l'autorité.

.../...

Dans la forme où elle est rédigée, la seconde phrase du paragraphe 4, alinéa 1er, semble attribuer à l'autorité compétente des intentions peu respectueuses d'une procédure normalement conduite. Il serait préférable d'écrire :

"L'agent à charge duquel ... auprès de la chambre de recours qui donne un avis motivé, avant toute décision de l'autorité".

L'alinéa 2 du paragraphe 5 serait mieux rédigé comme suit :

"Il peut conférer au collège des chefs de service ou à un collège de trois fonctionnaires qu'il crée à cet effet, la compétence de formuler la proposition définitive".

Article 80 en projet :

Suivant le paragraphe 2, la radiation des peines disciplinaires se fait de plein droit après une période dont la durée varie selon la nature ou l'importance de la peine.

Les mots "de plein droit" sont en contradiction avec le cinquième considérant du préambule, aux termes duquel la radiation est subordonnée à la preuve de la bonne volonté de l'agent. Sur ce point, selon les explications fournies au Conseil d'Etat, il semble que le considérant reflète mieux les intentions du Gouvernement que le texte lui-même. La notion de sanction disciplinaire va d'ailleurs elle-même dans le sens de ce que le cinquième considérant énonce.

.../...

La phrase introductive du paragraphe 2 devrait donc être revue.

Article 81 en projet :

Suivant l'alinéa 2 :

"En cas d'action pénale, l'action disciplinaire doit être entamée dans les six mois après la date à laquelle la décision judiciaire définitive a été portée à la connaissance de l'autorité qui exerce le pouvoir hiérarchique sur l'agent".

Cette disposition est rédigée en termes trop vagues. Elle risque, de ce fait, de créer de nombreuses difficultés d'application à propos d'une question aussi déterminante que la prescription de l'action disciplinaire; en particulier, la date à laquelle l'autorité a eu connaissance de la décision judiciaire et la détermination de cette autorité elle-même devraient être précisées.

Le Conseil d'Etat n'est pas parvenu à obtenir d'éclaircissement sur ce point. L'alinéa doit donc être revu.

Article 2.

Il serait plus conforme à l'usage de rédiger la phrase liminaire de la manière suivante :

"L'article 83, alinéa 1er, du même arrêté, modifié par l'arrêté royal du 16 mars 1964, est remplacé par l'alinéa suivant :".

.../...

Article 4.

L'alinéa en projet serait plus clairement rédigé comme suit :

"L'agent déplacé, suspendu ou rétrogradé ne peut être désigné pour l'exercice d'une fonction supérieure avant que sa peine n'ait été radiée" (1).

Article 5.

A l'alinéa 1er, il convient de remplacer, dans le texte français, le mot "sortir" par le mot "produire" et, dans le texte néerlandais, les mots "zetten hun uitwerking voort" par les mots "blijven uitwerking hebben".

Article 6.

Pour la raison déjà exposée, il vaudrait mieux écrire, à l'alinéa 2 :

.../...

- (1) On observera que le texte néerlandais de l'alinéa en projet, bien que plus clair que le texte français, appelle une critique analogue à celle qui a été formulée à propos de la phrase introductive de l'article 80, § 2, en projet. Il serait, en effet, anormal qu'un agent frappé d'une peine disciplinaire puisse être chargé de l'exercice de fonctions supérieures à la simple expiration du délai à l'issue duquel la radiation peut être opérée, alors que celle-ci ne le sera peut-être pas, du fait, par exemple, d'une infraction ultérieure ou simplement d'un manque de "bonne volonté".

"La réprimande peut être radiée après ...; la réduction de traitement peut être radiée après ...".

Par ailleurs, le texte devrait être rendu plus précis en ce qui concerne le point de départ du délai dans lequel peuvent être radiées les peines prononcées avant l'entrée en vigueur de l'arrêté.

Article 7.

Il va de soi que les dispositions contraires à l'arrêté en projet seront abrogées implicitement. Leur abrogation explicite n'offrirait d'utilité que si elle était précise.

Tel qu'il est rédigé, l'article risque de susciter de grandes difficultés d'interprétation et d'application. En outre, il ne pourra pas s'appliquer aux organismes d'intérêt public soumis à l'arrêté royal du 8 janvier 1973 fixant le statut du personnel de certains organismes d'intérêt public.

L'article devrait donc, soit être omis, soit être rendu plus précis.

Subsidiairement, l'expression "sont revues en accord avec le ministre qui a la Fonction publique dans ses attributions" est particulièrement obscure.

AANHEF.

Het ontworpen besluit (artikel 3) wijzigt artikel 5, eerste lid, van het koninklijk besluit van 1 juni 1964 betreffende de schorsing van rijksambtenaren in het belang van de dienst. Het zou dan ook meer in overeenstemming zijn met hetgeen gebruikelijk is, het derde lid aan te vullen met de woorden : "... inzonderheid op artikel 5;".

Het ontworpen besluit (artikel 4) wijzigt artikel 3 van het koninklijk besluit van 8 augustus 1983 betreffende de uitoefening van een hoger ambt in de rijksbesturen. Het zou dan ook meer in overeenstemming zijn met hetgeen gebruikelijk is, het vierde lid aan te vullen met de woorden : "... inzonderheid op artikel 3;".

Het dertiende lid behoort te worden aangevuld met de vermelding van de datum waarop de Minister van Begroting zijn akkoord met het ontwerp heeft betuigd, namelijk 10 december 1984.

BEPALEND GEDEELTE.Artikel 1.Ontworpen artikel 77 :

In paragraaf 5 lijkt de term "benoeming" weinig geschikt voor de terugzetting in graad.

Het zou beter zijn in het eerste lid van die paragraaf te schrijven :

"Terugzetting in graad bestaat in de toekenning van een graad van dezelfde rang, met een lagere weddeschaal of van een graad van een lagere rang die in hetzelfde of in een lager niveau is ingedeeld".

.../...

In het derde lid van dezelfde paragraaf moet men schrijven :
"toekenning van een graad uitwerking heeft" in plaats van "be-
noeming uitwerking bekomt".

Ontworpen artikel 78 :

Uit de aan de Raad van State met betrekking tot para-
graaf 2, derde lid, verschaft uitleg blijkt dat de door dat lid
voorgeschreven termijn van twee maanden gewoon een niet dwingende
termijn is. De woorden "is ertoe gehouden" zouden het tegenover-
gestelde kunnen doen denken. Het verdient dus de voorkeur te
schrijven : "De directieraad brengt het definitieve voorstel uit
binnen een termijn van twee maanden die ingaat op de dag nadat
hem het voorlopige voorstel van de hiërarchische meerdere is mede-
gedeeld".

Paragraaf 3 is onvoldoende nauwkeurig en dreigt bij
de toepassing moeilijkheden te doen rijzen.

De verwijzing naar de datum waarop de overheid kennis
heeft van het definitieve voorstel, laat te veel ruimte voor
appreciatie en maakt iedere controle door de betrokken ambtenaar
onmogelijk. Hoe zal deze weten dat de overheid kennis heeft van
het voorstel en dat de verjaring dus in zijn voordeel loopt ?
De tekst zou nauwkeuriger moeten worden gesteld. Hij zou bij-
voorbeeld kunnen voorschrijven dat de termijn ingaat bij de
kennisgeving aan de overheid.

.../...

In de vorm waarin de tweede volzin van paragraaf 4, eerste lid, gesteld is, lijkt hij de bevoegde overheid bedoe-lingen toe te schrijven die zich weinig gelegen laten aan een normaal gevoerde procedure. Het zou verkieslijk zijn te schrij-ven :

"De ambtenaar tegen wie... bij de raad van beroep die vóór iedere beslissing van de overheid een gemotiveerd ad-vies uitbrengt".

Het zou beter zijn het tweede lid van paragraaf 5 als volgt te stellen :

"Hij kan de bevoegheid om het definitieve voorstel te doen, verlenen aan het college van dienstchefs of aan een daartoe door hem samengesteld college van drie ambtenaren".

Ontworpen artikel 80 :

Volgens paragraaf 2 geschiedt de doorhaling van de tuchtstraffen van rechtswege, na een termijn waarvan de duur varieert naar gelang van de aard van de straf of de strafmaat.

De woorden "van rechtswege" zijn strijdig met de vijfde considerans van de aanhef, naar luid waarvan de door-haling eerst geschiedt nadat de ambtenaar het bewijs van zijn goede wil heeft geleverd. In dezen lijkt die considerans, te oordelen naar de aan de Raad van State verschafte uitleg, de bedoeling van de Regering beter weer te geven dan de tekst zelf. Het begrip tuchtstraf wijst trouwens op zichzelf al in de richting van hetgeen in de considerans is gezegd.

.../...

De volzin die paragraaf 2 inleidt zou dus moeten worden herzien.

Ontworpen artikel 81 :

Het tweede lid luidt als volgt :

"In geval van strafvordering moet de tuchtvordering ingesteld worden binnen zes maand na de datum waarop de einduitspraak van het gerecht ter kennis is gebracht van de overheid die het hiërarchische gezag over de ambtenaar uitoefent".

Die bepaling is in te vage bewoordingen gesteld. Daardoor dreigt ze talrijke toepassingsmoeilijkheden te doen ontstaan betreffende een zo belangrijke kwestie als de verjaring van de strafvordering; in het bijzonder zou de datum waarop de overheid kennis heeft gekregen van de einduitspraak van het gerecht nauwkeuriger moeten worden bepaald en zou die overheid zelf nauwkeuriger moeten worden aangeduid.

De Raad van State heeft daarover geen opheldering kunnen krijgen. Het lid moet derhalve worden herzien.

Artikel 2.

Het zou meer in overeenstemming zijn met wat gebruikelijk is, indien de inleidende volzin als volgt werd geredigeerd :

"Artikel 83, eerste lid, van hetzelfde besluit, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 16 maart 1964, wordt vervangen door het volgende lid : ".

.../...

Artikel 4.

Het ontworpen lid zou duidelijker zijn indien het als volgt werd gesteld :

"De ambtenaar die verplaatst, geschorst of in graad teruggezet is, mag niet aangesteld worden voor het uitoefenen van een hoger ambt vooraleer zijn straf doorgehaald is" (1).

Artikel 5.

In het eerste lid vervange men in de Nederlandse tekst de woorden "zetten hun uitwerking voort" door de woorden "blijven uitwerking hebben", en in de Franse tekst het woord "sortir" door het woord "produire".

Artikel 6.

Om de reeds vermelde reden schrijve men in het tweede lid :

"De berisping kan worden doorgehaald na ...; de terugzetting in bezoldiging kan worden doorgehaald na...".

.../...

(1) Er zij op gewezen dat bij de Nederlandse tekst van het ontworpen lid, alhoewel hij duidelijker is dan de Franse tekst, een soortgelijke kritiek is te maken als die welke reeds geformuleerd is naar aanleiding van de volzin die het ontworpen artikel 80, § 2, inleidt. Het zou immers abnormaal zijn dat een ambtenaar aan wie een tuchtstraf is opgelegd, aangesteld kan worden voor het uitoefenen van hogere ambten bij het gewoon verstrijken van de termijn na afloop waarvan de doorhaling kan plaatshebben, terwijl deze misschien niet zal volgen, bijvoorbeeld wegens een later misdrijf of, gewoonweg, wegens een gebrek aan "goede wil".

Overigens zou de tekst nauwkeuriger gesteld moeten worden wat betreft het beginpunt van de termijn waarbinnen de straffen die uitgesproken zijn vóór de inwerkingtreding van het besluit, doorgehaald kunnen worden.

Artikel 7.

Het spreekt vanzelf dat de bepalingen die in . zijn met het ontworpen besluit, impliciet opgeheven zullen¹⁵ den. Uitdrukkelijke opheffing ervan zou alleen nut hebben dien zij nauwkeurig bepaald was.

Zoals het artikel is gesteld, dreigt het grote interpretatie- en toepassingsmoeilijkheden te doen rijzen. Bovendien zal het geen toepassing kunnen vinden op de instellingen van openbaar nut die onderworpen zijn aan het koninklijk besluit van 8 januari 1973 tot vaststelling van het statuut van het personeel van sommige instellingen van openbaar nut.

Het artikel zou derhalve ofwel moeten vervallen, ofwel nauwkeuriger moeten worden gesteld.

Subsidiair zij erop gewezen dat de uitdrukking "worden herzien in akkoord met de minister tot wiens bevoegdheid het Openbaar Ambt behoort", bijzonder onduidelijk is.

Chambre était composée de

Président : P. TAPIE,
Vice-président :

Ch. HUBERLANT,
P. FINCOEUR,

F. RIGAUX,

J. DE GAVRE,

M. VAN GERREWEY,

Concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. TAPIE.
Le rapport a été présenté par J.-M. DAGNELIE, auditeur.

GRÉFFIER - DE GRIFFIER,

M. VAN GERREWEY.

De kamer was samengesteld uit

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

greffier,
griffier.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. TAPIE.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. J.-M. DAGNELIE, auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

P. TAPIE.