

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.703/3
VAN 22 NOVEMBER 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 30 augustus 2010 door de Minister van Volksgezondheid verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot aanwijzing in het Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid van de bevoegde hiërarchische meerderen die gemachtigd zijn om een voorlopig voorstel van tuchtstraf of een voorstel van schorsing in het belang van de dienst uit te brengen", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 9 november 2010 en 22 november 2010, het volgende advies gegeven:

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 48.703/3
DU 22 NOVEMBRE 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre de la Santé publique, le 30 août 2010, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté ministériel "désignant pour l'Institut scientifique de Santé publique, les supérieurs hiérarchiques compétents habilités à émettre une proposition provisoire en matière de peine disciplinaire ou une proposition de suspension dans l'intérêt du service", après avoir examiné l'affaire en ses séances des 9 novembre 2010 et 22 novembre 2010, a donné l'avis suivant:

VOORAFGAANDE OPMERKING

1. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van de minister beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de minister in aanmerking kan nemen als hij te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe de hiërarchische meerderen aan te wijzen die bevoegd zijn om een voorlopig voorstel van tuchtstraf of een voorstel van schorsing in het belang van de dienst uit te brengen ten aanzien van personeelsleden van het Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid.

3. De (rechtstreekse) rechtsgrond voor het ontworpen besluit kan worden gevonden in artikel 78, § 5, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel en in artikel 1, derde lid, van het koninklijk besluit van 1 juni 1964 betreffende de schorsing van Rijksambtenaren in het belang van de dienst. Die bepalingen zijn van toepassing op het personeel van het Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid op grond van artikel 52, § 1, zesde en zevende streepje, van het koninklijk besluit van 25 februari 2008 tot vaststelling van het statuut van het wetenschappelijk personeel van de federale wetenschappelijke instellingen, gelezen in samenhang met artikel 1, § 1, eerste streepje, van dat besluit, waarin voor het toepassingsgebied ervan dan weer wordt verwezen naar het koninklijk besluit van 30 oktober 1996 tot aanwijzing van de federale wetenschappelijke instellingen. In artikel 1, 2/, a), van dat laatste besluit wordt het Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid aangewezen als een wetenschappelijke instelling van de Staat die ressorteert onder de minister, bevoegd voor volksgezondheid.

.../...

De rechtsgrond voor het toepasselijk maken van de genoemde bepalingen uit het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 en het koninklijk besluit van 1 juni 1964 is te vinden in de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet, nu het Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid geen openbare instelling is met rechtspersoonlijkheid, maar wel een onderdeel van het centrale bestuur.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Conform hetgeen werd opgemerkt *sub* 3, dient aan de aanhef een lid te worden toegevoegd (dat het eerste lid wordt) waarin gewag wordt gemaakt van de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet.

5. De wetten op het gebruik der talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, bieden geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit. Het huidige eerste lid van de aanhef dient derhalve te worden weggelaten.

6. In het tweede, derde en vijfde lid van de aanhef schrappe men telkens de woorden "inzonderheid op" ⁽¹⁾.

7. In het tweede lid van de aanhef dient de verwijzing naar artikel 103 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 te worden geschrapt. Dat artikel, waarin geen enkele delegatie aan een minister vervat is, biedt immers geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit. Evenmin is de vermelding ervan noodzakelijk voor een goed begrip van het ontworpen besluit.

⁽¹⁾ *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, nr. 27, eerste alinea, b), te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

8. In het derde lid van de aanhef kan de erin vermelde rechtsgrond nog worden gespecificeerd door te verwijzen naar artikel 1, derde lid, van het erin vermelde koninklijk besluit van 1 juni 1964. Tevens dienen de verwijzingen naar de wijzigende koninklijke besluiten van 26 september 1994 en 4 augustus 2004 te worden weggelaten nu de genoemde bepaling niet werd gewijzigd bij die koninklijke besluiten.

9. Het vierde lid van de aanhef dient te vervallen nu het erin vermelde koninklijk besluit van 6 maart 1968 houdende oprichting van het Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid als federale wetenschappelijke instelling bij de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu geen rechtsgrond biedt voor het ontworpen besluit, en de vermelding ervan niet noodzakelijk is voor een goed begrip van de ontworpen regeling.

10. Het huidige achtste lid van de aanhef dient te worden weggelaten. Er hoeft immers, behoudens wanneer deze vermelding krachtens een bijzondere bepaling verplicht is, in de aanhef geen melding te worden gemaakt van de bepaling waarbij het vervullen van een bepaald vormvereiste wordt opgelegd, maar enkel van het vervullen zelf van dat vormvereiste (wat *in casu* in het huidige negende lid van de aanhef gebeurt).

11. Het huidige negende lid van de aanhef (dat het zevende lid wordt) dient als volgt te worden geredigeerd:

"Gelet op advies 48.703/3 van de Raad van State, gegeven op 22 november 2010;"

12. De in het laatste lid van de aanhef opgenomen considerans is weinigzeggend en zou bovendien ten onrechte de indruk kunnen wekken dat de Raad van State om het uitbrengen van een spoedadvies werd gevraagd. Het laatste lid van de aanhef dient derhalve te vervallen.

.../...

Artikel 1

13. *In fine* van de inleidende zin van artikel 1, § 1, van het ontwerp schrijven men in de Nederlandse tekst "door een ambtenaar die tenminste titularis is van de functie vermeld in kolom 2:" en in de Franse tekst "par un agent qui est au moins titulaire de la fonction mentionnée dans la colonne 2:".

14. In artikel 1, § 2, eerste lid, van het ontwerp wordt bepaald dat, wanneer de ambtenaar die is aangewezen om een voorlopig voorstel van tuchtstraf of een voorstel van schorsing in het belang van de dienst te formuleren, niet tot dezelfde taalrol als de betrokkene behoort, hij hetzij de kennis van de tweede taal (de taal van de betrokken ambtenaar) dient te hebben bewezen conform artikel 43, § 3, derde lid, van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, hetzij dient te worden "bijgestaan" door een ambtenaar van het Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid die deze kennis heeft bewezen.

Er dient evenwel te worden gewezen op de rechtspraak van de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, inzake tuchtzaken, waaruit blijkt dat een tuchtzaak volledig en zonder een beroep te doen op vertalers, in de taal van de betrokken ambtenaar dient te worden behandeld ⁽²⁾. Dit impliceert niet alleen dat alle stukken van de tuchtzaak in de taal van de betrokken ambtenaar dienen te worden gesteld, maar ook dat de ambtenaar die het voorlopig voorstel van tuchtstraf of het voorstel van schorsing in het belang van de dienst formuleert, persoonlijk van die stukken of van de in die taal gedane mondelinge verklaringen kennis moet kunnen nemen, wat van die meerdere een reële, wettig vastgestelde kennis van de taal van de betrokken ambtenaar vereist. Zulks sluit uit dat de hiërarchisch meerdere die niet tot dezelfde taalrol als de betrokken ambtenaar behoort en die geen, op de wettelijk voorgeschreven wijze bewezen, kennis van de taal van die ambtenaar heeft, zou worden bijgestaan door een andere ambtenaar die wel de vereiste taalkennis heeft. In dat geval dient de hiërarchische meerdere te worden vervangen, en niet te worden "bijgestaan". Artikel 1, § 2, eerste lid, van het ontwerp dient bijgevolg te worden aangepast.

⁽²⁾ Zie bijv. R.v.St., nr. 188.573, 8 december 2008, Vervondel, overw. 4.4.

Artikel 3

15. Ministeriële besluiten bevatten geen uitvoeringsbepaling, daar de uitvoering ervan deel uitmaakt van bestuurlijke maatregelen van interne orde. Artikel 3 dient bijgevolg uit het ontwerp te worden weggelaten.

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

1. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du gouvernement, la compétence du ministre se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le ministre peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis a pour objet de désigner les supérieurs hiérarchiques compétents pour émettre une proposition provisoire de peine disciplinaire ou une proposition de suspension dans l'intérêt du service à l'égard de membres du personnel de l'Institut scientifique de Santé publique.

3. L'arrêté en projet peut trouver un fondement juridique (direct) dans l'article 78, § 5, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État et dans l'article 1^{er}, alinéa 3, de l'arrêté royal du 1^{er} juin 1964 relatif à la suspension des agents de l'État dans l'intérêt du service. Ces dispositions s'appliquent au personnel de l'Institut scientifique de Santé publique en vertu de l'article 52, § 1^{er}, sixième et septième tirets, de l'arrêté royal du 25 février 2008 fixant le statut du personnel scientifique des établissements scientifiques fédéraux, combiné avec l'article 1^{er}, premier tiret, de cet arrêté qui, pour son application, se réfère par ailleurs à l'arrêté royal du 30 octobre 1996 désignant les établissements scientifiques fédéraux. L'article 1^{er}, 2/, a), de ce dernier arrêté désigne l'Institut scientifique de Santé publique comme établissement scientifique de l'État relevant du ministre qui a la santé publique dans ses attributions.

Le fondement juridique permettant de rendre applicables les dispositions précitées de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 et de l'arrêté royal du 1^{er} juin 1964 se trouve aux articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution, dès lors que l'Institut

.../...

scientifique de Santé publique n'est pas un organisme public doté de la personnalité juridique mais est intégré dans l'administration centrale.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Conformément à ce qui a été observé sous le point 3, on complétera le préambule par un alinéa (qui devient le premier alinéa) faisant mention des articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution.

5. Les lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, ne procurent pas de fondement juridique à l'arrêté en projet. On omettra dès lors le premier alinéa actuel du préambule.

6. Aux deuxième, troisième et cinquième alinéas du préambule, on supprimera chaque fois le mot "notamment" ⁽³⁾.

7. Au deuxième alinéa du préambule, on supprimera la référence à l'article 103 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937. En effet, cet article, qui ne comporte aucune délégation à un ministre, ne procure pas de fondement juridique à l'arrêté en projet. Sa mention n'est pas non plus nécessaire à la bonne compréhension de l'arrêté en projet.

8. Au troisième alinéa du préambule, on pourrait encore préciser le fondement juridique qui y est mentionné en faisant référence à l'article 1^{er}, alinéa 3, de l'arrêté royal du 1^{er} juin 1964 qui y est visé. En outre, les références aux arrêtés royaux

⁽³⁾ *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, n° 27, alinéa 1^{er}, b), à consulter sur le site internet du Conseil d'Etat (www.raadvst-consetat.be).

modificatifs des 26 septembre 1994 et 4 août 2004 doivent être omises, dès lors que ceux-ci ne modifient pas la disposition précitée.

9. On omettra le quatrième alinéa du préambule puisque l'arrêté royal du 6 mars 1968 érigeant l'Institut scientifique de Santé publique en établissement scientifique fédéral relevant du Service public fédéral de la Santé publique, de l'Environnement et de la Chaîne alimentaire, qui y est mentionné, ne procure pas de fondement juridique à l'arrêté en projet et que sa mention n'est pas nécessaire à la bonne compréhension des dispositions en projet.

10. On omettra le huitième alinéa actuel du préambule. En effet, sauf si cette mention est obligatoire en vertu d'une disposition particulière, le préambule ne doit pas mentionner la disposition imposant l'accomplissement d'une formalité déterminée mais uniquement l'accomplissement même de celle-ci (ce qui est le cas, en l'espèce, au neuvième alinéa actuel du préambule).

11. On rédigera le neuvième alinéa actuel du préambule (qui devient le septième alinéa) comme suit:

"Vu l'avis 48.703/3 du Conseil d'État, donné le 22 novembre 2010;"

12. Le considérant figurant au dernier alinéa du préambule est peu pertinent et, en outre, pourrait donner à tort l'impression qu'il a été demandé au Conseil d'État d'émettre un avis urgent. On omettra dès lors le dernier alinéa du préambule.

Article 1^{er}

13. À la fin de la phrase introductive de l'article 1^{er}, § 1^{er}, du projet, on écrira dans le texte français "par un agent qui est au moins titulaire de la fonction mentionnée

.../...

dans la colonne 2:" et dans le texte néerlandais "door een ambtenaar die tenminste titularis is van de functie vermeld in kolom 2:".

14. L'article 1^{er}, § 2, alinéa 1^{er}, du projet, dispose que si l'agent désigné pour formuler une proposition provisoire de peine disciplinaire ou une proposition de suspension dans l'intérêt du service n'appartient pas au même rôle linguistique que l'intéressé, il doit soit avoir prouvé la connaissance de la seconde langue (la langue de l'agent concerné) conformément à l'article 43, § 3, alinéa 3, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, soit être "assisté" d'un agent de l'Institut scientifique de Santé publique qui a prouvé cette connaissance.

Il convient toutefois d'attirer l'attention sur la jurisprudence en matière disciplinaire du Conseil d'État, section du contentieux administratif, dont il ressort qu'une affaire disciplinaire doit être traitée entièrement, et sans faire appel à des traducteurs, dans la langue de l'agent concerné ⁽⁴⁾. Cela implique non seulement que toutes les pièces de l'affaire disciplinaire doivent être rédigées dans la langue de celui-ci, mais également que l'agent qui formule la proposition provisoire de peine disciplinaire ou la proposition de suspension dans l'intérêt du service doit avoir pu personnellement prendre connaissance de ces pièces ou des déclarations orales faites dans cette langue, ce qui exige de ce supérieur une connaissance réelle, légalement établie, de la langue de l'agent concerné. Ceci exclut que le supérieur hiérarchique qui n'appartient pas au même rôle linguistique que l'agent concerné et qui n'a pas justifié, conformément aux prescriptions légales, de la connaissance de la langue de cet agent soit assisté d'un autre agent qui possède les connaissances linguistiques requises. Dans ce cas, le supérieur hiérarchique doit être remplacé et non "assisté". On adaptera dès lors l'article 1^{er}, § 2, alinéa 1^{er}, du projet.

⁽⁴⁾ Voir par exemple C.E., n/ 188.573, 8 décembre 2008, Vervondel, cons. 4.4.

Article 3

15. Les arrêtés ministériels ne comportent pas d'exécutoire, leur exécution s'inscrivant dans le cadre de mesures administratives d'ordre interne. L'article 3 doit par conséquent être omis du projet.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

P. LEMMENS,

kamervoorzitter,
président du chambre,

J. SMETS,
B. SEUTIN,

staatsraden,
conseillers d'État,

H. COUSY,
J. VELAERS,

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

Mevrouw
Madame

A.-M. GOOSSENS,

griffier,
greffier.

Het verslag werd uitgebracht door
Mevr. G. SCHEPPERS, auditeur.

Le rapport a été présenté par
Mme G. SCHEPPERS, auditeur.

De overeenstemming tussen de Nederlandse
en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht
van de H. J. SMETS.

La concordance entre la version néerlandaise
et la version française a été vérifiée sous le
contrôle de M. J. SMETS.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS