ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation. première chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique, le 24 décembre 1963, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif à la suspension des agents de l'Etat dans l'intérêt de l'administration", a donné le 27 février 1964 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 24e december 1963 door de Minister van Binnenlandse Zaken en van het Openbaar Ambt verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de schorsing van de Rijkspersoneelsleden in het belang van het bestuur", heeft de 27e februari 1964 het volgend advies gegeven :

Dans son rapport sur le problème du statut des agents de l'Etat, M. le Commissaire royal CAMU observait que dans certains cas, l'autorité administrative doit, pour sauvegarder l'intérêt du service, suspendre provisoirement un agent de ses fonctions (1). Le pouvoir de prendre semblable décision est exigé si impérieusement par les besoins du bon fonctionnement des administrations que la jurisprudence l'admet même en l'absence de texte (2).

Dans le texte originel du statut des agents de l'Etat maintenu jusqu'ici en vigueur, les articles 101, 4°, et 102 prévoient la mesure de "suspension préventive", et déterminent les règles qui lui sont applicables. Mais ces règles fort imprécises ont soulevé de nombreuses difficultés.

Dans le statut des agents de l'Etat tel qu'il est modifié par le projet soumis au Conseil d'Etat (avis L.8594/1), l'article 104 nouveau se borne à disposer : "Lorsque l'intérêt du service ou du public le requiert, l'agent de l'Etat en activité de service peut, aux conditions fixées par Nous, être suspendu de ses fonctions". C'est le présent projet qui donne à la mesure prévue la dénomination de "suspension dans l'intérêt de l'administration" et qui détermine les règles applicables.

.../...

---

(1) Premier rapport sur la réforme administrative LE STATUT DES AGENTS DE L'ETAT. Bruxelles 1957, I.M.I.F.I. , p. 104.

(2) Arrêts du Conseil d'Etat du 13 juin 1952, n° 1645; du 19 juillet 1956, n° 5286 ; du 7 février 1961, n°8411. "Recueil des arrêts et avis du Conseil d'Etat", 1952, p.561· 1956, p. 592; 1961, p. 140.

OBSERVATIONS GENERALES.

Les dispositions contenues dans le projet ont le mérite d'être beaucoup plus complètes que celles qui sont actuellement en vigueur. Elles résolvent plusieurs des problèmes que ces dernières dispositions avaient fait surgir. Cependant, sur certains points, l'économie du projet soulève des objections et paraît de nature à provoquer de graves difficultés sur lesquelles le Conseil d'Etat estime devoir attirer l'attention du Gouvernement.

\+ +

A titre préalable, on observera que pour mettre complètement la dénomination de la mesure en concordance avec l'article 1er du projet qui l'institue, il serait préférable d'employer l'expression "suspension dans l'intérêt du service".

\+ +

Aux termes de l'article 1er, alinéa 2, du projet "L'agent suspendu est considéré comme se trouvant en position d'activité de service". Il est sans doute licite de recourir à des fictions dans l'établissement des textes légaux et réglementaires. Les arrêtés relatifs au statut des agents des services publics assimilent traditionnellement certains congés aux périodes de services effectifs. Néanmoins, la disposition qui, au point de vue juridique, maintient en activité de service l'agent que l'autorité

.../...

compétente suspend de l'exercice de ses fonctions, s'oppose de manière particulièrement radicale à la nature des choses; elle risque de provoquer des confusions. Il serait, dès lors, préférable de décider que l'agent suspendu est en non-activité. Si cette suggestion était accueillie, le projet devrait évidemment être complété par des dispositions qui seraient propres au cas où l'agent est en non-activité pour le motif qu'il est suspendu dans l'intérêt du service et qui permettraient d'établir pour ce cas le régime que le Gouvernement a entendu instituer par l'article 1er, alinéa 2, du projet. Il est d'autant plus aisé de recourir au système proposé par le Conseil d'Etat que l'article 105 nouveau du statut des agents de l'Etat, qui est relatif à la non-activité, formule des règles fort souples.

\+ +

C'est surtout le changement du caractère de la mesure de suspension par mesure d'ordre qui exige un examen attentif.

Comme le Conseil d'Etat en a déjà fait l'observation, selon le texte actuellement en vigueur, la suspension préventive "n'a pas seulement un caractère provisoire parce qu'elle n'est prononcée que pour une période de temps; cette mesure a aussi un caractère provisoire parce qu'elle ne détermine jamais de manière définitive la situation d'un agent pour la période pendant laquelle il a été suspendu" (1) .Il résulte, en effet,

.../..

(1) Avis du Conseil d'Etat sur le projet devenu l'arrêté royal du 14 février 1961 sur le statut du personnel de certains organismes d'intérêt public (Moniteur belge du 15 mars 1961, page 2002).

de l'article 101, 4°, du statut des agents de l'Etat que la suspension préventive doit être "convertie", c'est-à-dire qu'elle doit être remplacée par une autre mesure qui, elle, fixera de manière définitive et avec effet rétroactif la situation de l'agent pour la période de suspension préventive . Ce caractère essentiellement provisoire de la mesure de suspension préventive a été souligné par la jurisprudence du Conseil d'Etat. L'arrêt du 20 décembre 1957, n° 5933, déclare "que la suspension préventive est une mesure qui entraîne immédiatement pour les intéressés la cessation de l'exercice de leurs fonctions et leur enlève provisoirement le droit d'obtenir le paiement de leur traitement et de bénéficier du droit à l'avancement". Et il précise "que la conséquence de cette mesure sur le traitement, comme aussi sur le droit à l'avancement, est essentiellement provisoire et que la situation (des intéressés) n'est, sous ce rapport, définitivement fixée que par la décision qui rapporte la mesure de suspension ou la convertit en une autre mesure définitive, notamment en peine disciplinaire" (1). L'arrêt du 9 novembre 1962, n° 9686, s'exprime en des termes semblables (2).

En raison du système de la "conversion" de la suspension préventive établi par le texte actuel, la décision finale prise à l'égard de l'agent suspendu doit régler non seulement son sort futur, mais aussi sa situation administrative et pécuniaire définitive pour la période pendant laquelle il a été suspendu.

.../...

(1) Recueil des arrêts et avis du Conseil d'Etat, 1957, page 703.

(2) ibidem, 1962, page 898.

Si l'agent se voit infliger une peine disciplinaire grave telle que la révocation, la démission d'office, la suspension disciplinaire ou la rétrogradation, l'autorité administrative peut faire rétroagir la peine de manière à couvrir en tout ou en partie la période de suspension préventive (1). Cette dernière mesure est, en ce cas, convertie en peine disciplinaire. La suspension préventive peut également être remplacée avec effet rétroactif par certaines mesures administratives qui ont pour objet de mettre fin aux fonctions de l'agent, telles que le retrait d'emploi dans l'intérêt du service (2), ou la démission d'office prise en application de l'article 107 du texte actuel du statut.

Il arrive, au contraire, que l'agent suspendu ne fasse l'objet d'aucune peine disciplinaire ou ne fasse l'objet que d'une peine disciplinaire qui n'est pas de nature à couvrir la période de suspension préventive, telle qu'un rappel à l'ordre ou un blâme. Il incombe alors à l'autorité administrative de régler en conséquence la situation définitive de l'agent, notamment en matière d'avancement de grade, et de traitement.

.../...

---

(1) M. DUMONT, La jurisprudence du Conseil d'Etat sur la rétroactivité des actes administratifs, R.J.D.A.1957, pages 166-187 et références citées, notamment : arrêts du 7 mai 1952, n° 1540, du 13 juin 1952, n°1645, du 1er mars 1954, n° 3186.

(2) Arrêt du 22 mars 1956, n° 5040, Recueil des arrêts et avis du Conseil d'Etat, 1956, p. 235.

Tant qu'il est suspendu à titre préventif, l'agent n'est pas susceptible d'être promu. Mais si l'autorité administrative met fin à la suspension de l'agent sans infliger à celui-ci aucune peine disciplinaire, il lui incombe "de prendre, le cas échéant, les mesures utiles en vue d'assurer la reconstitution de la carrière de l'intéressé et de lui accorder en application de l'article 101, 4°, du statut, les avantages de carrière qu'à son estime (l'intéressé) eût obtenus s'il n'avait pas été suspendu" (1).

Tant qu'il est suspendu à titre préventif, l'agent perd provisoirement le droit d'obtenir le paiement de son traitement. C'est pourquoi l'autorité administrative peut, en conséquence de la suspension préventive, prescrire, à titre conservatoire, la retenue de la totalité du traitement de l'agent. Toutefois, l'autorité administrative peut aussi, en vertu d'un usage confirmé par des circulaires ministérielles, accorder le paiement, à titre provisionnel, de tout ou partie du traitement. La décision finale qui doit être prise à l'égard de l'agent suspendu statuera de manière définitive sur le droit de l'agent à son traitement pour la période de la

.../...

(1) Arrêt du 27 mars 1956, n° 5053 , Recueil des arrêts et avis du Conseil d'Etat, 1956, p. 260.
Voir aussi les arrêts du 5 janvier 1961 n^{os} 8319 et 8321, et du 1er février 1963, n° 9848, ibidem, 1961, page 13, et 1963, page 91.
Voir encore les arrêts déjà cités du 20 décembre 1957, n° 5933, du 4 février 1961, n°8411, et du 9 novembre 1962, n° 9686.

suspension préventive. Si l'agent suspendu a subi la retenue de tout ou partie de son traitement, et si finalement il ne fait l'objet d'aucune peine disciplinaire ou ne fait l'objet que d'une peine disciplinaire qui n'implique pas ratification de la mesure indiquée, il a droit au paiement des sommes qui ont été retenues (1).

Tel est le système actuel ; le projet y substitue un système fort différent.

Selon le projet, la suspension dans l'intérêt du service n'a plus aussi complètement un caractère provisoire en ce sens que cette mesure ne devra plus être "convertie" : les périodes de suspension dans l'intérêt du service conserveront désormais cette nature de manière définitive.

Comme le Conseil d'Etat en a déjà fait l'observation dans son avis sur le projet "modifiant et coordonnant" l'arrêté royal du 2 octobre 1937 (avis L.8594/1, pages 54-55), c'est cette transformation du caractère de la suspension dans l'intérêt du service qui explique l'insertion dans l'article 79 du statut d'un alinéa 2 aux termes duquel "aucune peine ne peut produire d'effet pour la période qui précède son prononcé".

.../...

(1) Voir les arrêts du Conseil d'Etat déjà cités du 20 décembre 1957, n° 5933, et du 9 novembre 1962, n° 9686.

En principe, l'agent suspendu dans l'intérêt du service conserve le droit au traitement et ses titres à la promotion et à l'avancement de traitement.

Toutefois, aux termes de l'article 2 "lorsqu'une faute disciplinaire grave est caractérisée par le flagrant délit, donne lieu à des poursuites pénales ou est susceptible d'entraîner une peine au moins égale à la suspension disciplinaire, le Ministre est habilité à prendre à l'égard de l'agent suspendu, des mesures complémentaires ayant pour objet : 1° de le priver des titres à la promotion; 2° de le priver du droit à l'avancement de traitement; 3° de réduire son traitement sans que cette réduction puisse être de plus de la moitié du traitement ni le ramener à un montant inférieur au montant des allocations de chômage.

En son article 3, le projet permet, dans certains cas, le retrait avec effet rétroactif des mesures complémentaires prises en application de l'article 2. L'article dispose : "En cas d'erreur de droit ou de fait sur la qualification de l'acte pour lequel l'agent aurait été frappé d'une ou de plusieurs des mesures prévues par l'article 2, la décision est retirée avec effet à la date de son prononcé".

Il est utile de souligner les conséquences du nouveau système.

I.

Comme les autres peines, la révocation et la démission d'office à caractère disciplinaire seront dépourvues, même en cas de suspension dans l'intérêt du service, de tout effet rétroactif. La conséquence en sera

.../...

que les agents révoqués ou démis d'office auront le droit de conserver de manière définitive le traitement réduit qu'ils auront perçu pendant la période de suspension dans l'intérêt du service, ou même le traitement entier qu'ils auraient perçu pendant cette période dans l'hypothèse où la réduction de traitement prévue par l'article 2 du projet n'aurait pas été appliquée.

Ce régime n'est certes pas illégal. La jurisprudence considère que l'article 66, alinéa 2, de la Constitution habilite le Roi non seulement à fixer les traitements proprement dits, mais aussi à accorder aux agents de l'Etat des avantages sociaux . On peut admettre qu'il est permis au Roi de comprendre parmi ces avantages sociaux non seulement le paiement provisionnel de tout ou partie du traitement pendant la période de suspension dans l'intérêt du service, mais aussi l'attribution à titre définitif de tout ou partie de ce traitement sans qu'aucune réserve soit faite pour le cas de révocation ou de démission d'office.

Mais on peut craindre que le régime qui vient d'être exposé ne conduise les intéressés à multiplier les manoeuvres dilatoires en vue de prolonger la période de suspension dans l'intérêt du service. En outre, il se présentera des cas où la conservation par l'agent révoqué ou démis d'office d'avantages pécuniaires aussi considérables que ceux qui ont été indiqués apparaîtra comme étant sans justification.

.../..

On doit, dès lors, se demander si la solution la plus judicieuse ne consisterait pas à maintenir la rétroactivité de la peine disciplinaire, tout en habilitant le Ministre à décider d'après les circonstances propres à chaque cas, si l'agent révoqué ou démis d'office aura ou non le droit de conserver les sommes qui lui ont été payées pendant la période de suspension dans l'intérêt du service. Ce système serait analogue à celui qu'a institué, en ce qui concerne la conservation par l'agent révoqué ou démis d'office de ses droits à la pension, l'article 50 de la loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques.

II.

Le système du projet paraît encore moins satisfaisant lorsque la peine infligée est une suspension disciplinaire.

On choisira, par hypothèse, le cas d'un agent qui, après avoir été suspendu dans l'intérêt du service pendant deux ans à cause d'une instance pénale, est ensuite frappé d'une suspension disciplinaire de six mois. En vertu de l'article 2, alinéa 1er, du projet, cet agent subira normalement une réduction de traitement de 50 p.c. pendant la période de deux ans durant laquelle il est suspendu dans l'intérêt du service. Comme l'agent est finalement reconnu coupable et qu'il n'y a donc pas d'erreur permettant , en application de l'article 3, le retrait de la réduction de traitement, celle-ci sera définitive . En outre, comme aucune "conversion" n'est plus permise, la période de suspension disciplinaire de six mois s'ajoutera à la période de suspension dans

.../...

dans l'intérêt du service de deux ans. L'administration sera ainsi privée des services de l'agent pendant deux ans et demi; quant à l'agent, après avoir déjà subi une réduction de traitement de 50 p.c. pendant deux ans, il va, ensuite, subir une privation totale de traitement pendant les six mois de la suspension disciplinaire. La solution se révèle ainsi fort préjudiciable pour l'agent comme pour l'administration.

A titre de comparaison, on observera qu'en matière pénale la détention préventive est imputée sur la durée des peines emportant privation de liberté (C. Pén. article 30).

III.

Le système du projet n'est pas plus satisfaisant lorsque l'agent fait seulement l'objet d'une peine disciplinaire légère.

On choisira, par hypothèse, le cas d'un agent qui a été suspendu avec réduction de traitement dans les mêmes conditions que celles qui ont été décrites ci-dessus, et qui, finalement, se voit simplement infliger un rappel à l'ordre ou un blâme. Etant donné les termes employés à l'article 3, alinéa 1er, il n'est pas certain que dans le cas examiné, il y aura toujours une "erreur" permettant le retrait de la réduction de traitement.

.../...

Cette réduction de traitement - qui, par hypothèse, aurait duré deux ans - deviendrait définitive, alors que finalement l'agent ne fait l'objet que d'une peine légère. En fait, l'agent serait frappé de deux peines et la véritable peine serait la réduction de traitement complétant la suspension dans l'intérêt du service.

Il appartient au Gouvernement d'examiner s'il n'est pas nécessaire de modifier certaines des dispositions du projet en vue d'écarter les inconvénients qui ont été exposés. Pour parvenir à ce résultat, le moyen le plus simple consisterait sans doute à maintenir le système actuel de la conversion de la mesure de suspension préventive (1), tout en réglant par des dispositions expresses les questions qui ont soulevé des difficultés sur base des textes actuellement en vigueur. Le Conseil d'Etat propose ci-dessous un texte rédigé en ce sens, sous réserve de la décision que prendra le Gouvernement au sujet des modalités de la mesure de suspension dans l'intérêt du service.

\+ +

.../...

---

(1) Le législateur a estimé utile d'adopter un système de conversion analogue dans le statut des officiers de carrière (article 18 de la loi du 1er mars 1958) et dans celui des sous-officiers du cadre actif des forces terrestre, aérienne et navale (article 20 de la loi du 27 décembre 1961).

Par ailleurs, bien que l'arrêté royal du 6 juin 1963 retarde les élections syndicales dans les services publics jusqu'à la date qui sera fixée par le Roi, il conviendrait sans doute de prendre une disposition indiquant si les agents suspendus dans l'intérêt du service peuvent ou non participer à de telles élections. Cette question était réglée de manière expresse par l'article 60 de l'arrêté du Régent du 11 juillet 1949 relatif au statut syndical des agents de l'Etat. Cet article a été remplacé par l'article 18 de l'arrêté royal du 20 juin 1955 portant le statut syndical des agents des services publics. Mais cette dernière disposition concorde mal avec la nouvelle réglementation sur les positions administratives, et avec le présent projet.

\+ +

Il appartient également au Gouvernement d'apprécier s'il n'est pas utile de régler par un texte le cas de l'agent qui, durant la période de suspension, a exercé une activité lucrative. Dans cette hypothèse, selon un usage administratif(1) consacré par des instructions, et même, en certains cas particuliers, par des dispositions expresses (2), l'autorité compétente peut déduire des traitements attribués à l'agent pour la période de suspension non convertie en peine disciplinaire, les sommes qu'il a acquises grâce à l'activité qu'il a exercée. Se prononçant sur le cas d'un agent d'un établissement public qui, en cette qualité, avait fait l'objet d'une révocation annulée ultérieurement par le Conseil d'Etat, et qui entretemps avait été agent temporaire de l'Etat, la Cour de cassation a de même décidé que l'interdiction du "cumul de deux ou plusieurs emplois ressortissant à une administration de l'Etat ou d'établissements publics dépendant de l'Etat" établie par l'arrêté royal n° 87 du 5 février 1935 "implique nécessairement l'interdiction du cumul (des) traitements" (3).

\+ +

.../...

(1) Arrêt du Conseil d'Etat du 3 mai 1952, n° 1538, "Recueil des arrêts et avis du Conseil d'Etat", 1952, page 387.
(2) Arrêté-loi du 11 octobre 1946 réglant le droit au traitement des membres du personnel rétribué à charge des pouvoirs publics suspendus par mesure d'ordre.
(3) Pasicrisie 1961, I, 1092.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Préambule.

Accordant en matière de traitement à l'agent suspendu un régime plus favorable que le régime actuel, et étant dès lors de nature à entraîner des dépenses nouvelles, le projet doit être soumis à l'accord du Ministre des Finances en vertu de l'article 6 de l'arrêté royal du 5 octobre 1961 portant organisation du contrôle administratif et budgétaire. Conformément à l'article 24 du même arrêté, il y a lieu de faire mention de cet accord avec indication de sa date dans le préambule du projet.

Article 1er.

1. A défaut de disposition expresse, le projet n'est pas applicable aux stagiaires.

Il y a, sur ce point, un manque de concordance entre le projet et l'article 113 nouveau du statut tel qu'il est modifié par le projet faisant l'objet de l'avis du Conseil d'Etat L. 8594. En effet, l'article 113 du statut est, aux termes de son alinéa 5, applicable aux stagiaires; et l'alinéa 4 de ce même article prescrit, dans l'attente d'une décision définitive, de suspendre les intéressés conformément à l'article 104 du statut dont le présent projet a pour but de régler les modalités d'application.

Pour les stagiaires des niveaux 2, 3 et 4, on peut concevoir une mesure de suspension étant donné que ces stagiaires sont affectés à des emplois et se voient confier des fonctions.

.../...

La situation des stagiaires en ce qui concerne la suspension dans l'intérêt du service devrait être déterminée avec plus de précision.

2. L'intérêt du public se confondant avec l'intérêt du service, il serait préférable d'employer la formule plus concise "lorsque l'intérêt du service le requiert".

3. Si le Gouvernement se rallie à la suggestion tendant à faire de la période de suspension dans l'intérêt du service, une période de non-activité, il y aura lieu de modifier en conséquence le texte du projet.

En ce cas, il y aura lieu également, dans la partie XII du projet "modifiant et coordonnant" l'arrêté royal du 2 octobre 1937 (L. 8594), de déplacer du "Titre II. De l'activité de service" au "Titre III. De la non-activité", l'article qui prévoit la suspension dans l'intérêt du service. Il conviendra, en outre, de veiller à employer les mêmes formules dans cet article et dans le projet.

4. Pour éviter que le jeu des délégations n'aboutisse à des anomalies, il serait préférable d'établir des règles distinctes selon le cas où le Ministre prend la mesure de suspension et selon le cas où c'est un chef d'administration. Dans le même but, le pouvoir de faire certaines délégations devrait être réservé au Ministre. Au surplus, il convient d'éviter une rédaction qui paraîtrait faire de la proposition préalable une forme substantielle de la mesure de suspension, alors que telle n'est pas l'intention du Gouvernement.

.../...

5. Il serait plus clair de faire un article distinct des dispositions énoncées aux alinéas 3 et 4, qui ouvrent un recours à l'agent suspendu.

Article 2.

L'article permet au Ministre de prendre les mesures qui peuvent compléter la suspension "lorsqu'une faute disciplinaire grave est caractérisée par le flagrant délit, donne lieu à des poursuites pénales, ou est susceptible d'entraîner une peine au moins égale à la suspension disciplinaire".

Ce texte ne définit pas de manière logique les trois cas où une mesure complémentaire est susceptible d'être prise. En effet, le flagrant délit n'est pas un élément qui caractérise la gravité d'une faute disciplinaire, mais une circonstance qui en rend la preuve très aisée. Au surplus, en ce qui concerne la question réglée par l'article, on n'aperçoit pas le motif qu'il y aurait de ne pas adopter la même solution en cas de flagrant délit et en cas d'indices probants. En outre, l'existence de poursuites pénales peut, en certains cas, ne pas contribuer à déterminer la gravité de la faute disciplinaire qui apparaîtra comme répréhensible surtout en elle-même. Enfin, on peut se demander si après avoir fait appel dans les trois cas à la notion de "faute disciplinaire grave", il convient encore d'indiquer comme troisième cas, celui où cette faute "est susceptible d'entraîner une peine au moins égale à la suspension disciplinaire". Cette dernière précision semble d'autant moins utile qu'à défaut de toute disposition définissant les fautes disciplinaires et déterminant les peines susceptibles d'être infligées pour chacune d'elles, le taux de la peine relève entièrement de l'appréciation discrétionnaire de l'autorité disciplinaire.

.../...

Il conviendrait donc de réexaminer la question des cas dans lesquels une des mesures complétant la suspension peut être prise. Ici encore, le Conseil d'Etat ne propose un texte nouveau que sous réserve de la décision du Gouvernement.

Article 3.

L'article 3, alinéa 1er, dispose : "En cas d'erreur de droit ou de fait sur la qualification de l'acte pour lequel l'agent aurait été frappé d'une ou de plusieurs des mesures prévues par l'article 2, la décision appliquant ces mesures est retirée avec effet à la date de son prononcé".

Cette disposition ne définit pas de manière logique le cas visé. En effet, il peut arriver qu'un agent suspendu ne se voie finalement infliger aucune peine ou qu'une peine légère, alors qu'aucune erreur de droit ou de fait n'a été commise.

Article 4.

Les règles générales sur la publication et la notification des actes administratifs suffisent à imposer dans son principe, la notification des actes relatifs aux suspensions. C'est ce que le Conseil d'Etat a décidé dans son arrêt déjà cité du 27 mars 1956, n° 5053. Le seul objet juridique de l'article est donc de déterminer le mode de notification.

.../...

Plutôt que d'introduire la notion de "notification à personne" sans organiser de manière expresse ce mode de notification, il serait préférable d'insérer dans le projet une disposition semblable à l'article 88 du statut, qui prescrirait aux autorités compétentes d'inviter les agents à viser les propositions et décisions.

Contreseings.

Les articles du projet déjà mentionnés à l'occasion de l'examen du préambule constituent pour le motif qui y est indiqué, des "dispositions organiques relatives aux traitements". Il y a donc lieu de soumettre le projet au contreseing du Ministre des Finances en application de l'article 6 de la loi du 20 juillet 1921.

\+

\+ \+

En conclusion des observations qui précèdent le Conseil d'Etat propose le texte suivant.

ARRETE ROYAL RELATIF A LA SUSPENSION DES AGENTS DE L'ETAT DANS L'INTERET DU SERVICE.

BAUDOUIN, Roi des Belges,
A tous, présents et à venir, SALUT.

Vu l'article 66, alinéa 2, de la Constitution;

Vu l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat, modifié par l'arrêté royal du ... notamment l'article ... ;

Considérant que l'autorité administrative doit être habilitée à suspendre les agents de l'Etat de leurs fonctions lorsque l'intérêt du service le requiert, même si aucune faute ne leur est reprochée;

.../...

Considérant qu'il convient de ne priver en aucun cas de la totalité de son traitement l'agent suspendu dans l'intérêt du service;

Considérant que la situation de l'agent pendant la période de suspension et à l'issue de celle-ci doit être réglée compte tenu des exigences particulières des diverses hypothèses à prévoir;

Considérant qu'il importe de garantir l'agent suspendu contre toute mesure arbitraire, et notamment de lui ouvrir des recours;

Vu l'avis du Comité général de consultation syndicale;

Vu l'accord de Notre Ministre des Finances, donné le ...

Vu l'avis du Conseil d'Etat;

Sur la proposition de Notre Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique et de l'avis de Nos Ministres qui en ont délibéré en Conseil,

NOUS AVONS ARRETE ET ARRETONS :

(article 1er, alinéa 1er, du projet)

Article 1er.-

Lorsque l'intérêt du service le requiert, l'agent de l'Etat peut être suspendu de ses fonctions par le Ministre ou par le chef d'administration auquel celui-ci a donné délégation.

La suspension peut être proposée au Ministre par le secrétaire général ou par le chef d'administration auquel celui-ci a donné délégation.

.../...

Dans le cas où la suspension peut être prononcée par un chef d'administration, elle peut lui être proposée par les supérieurs hiérarchiques de l'agent intéressé habilités à cette fin par le Ministre.

article 1er, alinéa 2, du projet)

Article 2.-

L'agent suspendu est en non-activité pendant la durée de la mesure, sans préjudice de la décision finale qui sera prise au sujet de cette période.

Toutefois, il continue à percevoir son traitement, et peut faire valoir ses titres à la promotion et à l'avancement de traitement.

article 1er, alinéas 3 et 4, du projet)

Article 3.-

S'il n'a pas été mis fin à la suspension, l'agent peut, à l'expiration d'un délai d'un mois prenant cours à la date à partir de laquelle cette mesure a produit ses effets, introduire contre elle un recours auprès de la chambre de recours.

L'avis de la chambre de recours qui est défavorable à l'agent implique décision de maintien de la suspension. En cas d'avis favorable de la chambre de recours, la décision appartient toujours au Ministre; elle est prise dans un délai de ...

L'agent peut également, à la condition d'invoquer des faits nouveaux, introduire un recours chaque fois qu'un délai de trois mois s'est écoulé depuis le jour où a été prise une décision de maintien de la suspension.

.../...

(article 2, alinéa 1er, du projet)

Article 4.-

Par dérogation à l'article 2, alinéa 2, le Ministre peut priver l'agent de la faculté de faire valoir ses titres à la promotion et à l'avancement de traitement, et réduire son traitement, dans les cas suivants :

1° lorsque l'agent fait l'objet de poursuites pénales;

2° lorsque l'agent fait l'objet de poursuites disciplinaires en raison d'une faute grave pour laquelle il y a soit flagrant délit, soit des indices probants.

La réduction du traitement ne peut excéder la moitié de celui-ci; elle ne peut non plus avoir pour effet de ramener le traitement à un montant inférieur au montant des allocations de chômage auxquelles l'agent aurait droit s'il bénéficiait du régime de la sécurité sociale des travailleurs salariés.

Les mesures prévues par l'alinéa 1er sont prises sur proposition du secrétaire général ou du chef d'administration auquel ce dernier a donné délégation.

(article 2, alinéa 2, du projet)

Article 5.-

Dans les dix jours de la notification de la proposition prescrite par l'article 4, alinéa 3, l'agent peut introduire contre cette proposition un recours auprès de la chambre de recours. Dans tous les cas, la décision est prise par le Ministre.

.../...

article proposé par le Conseil d'Etat)

Article 6.-

La décision prise à l'égard de l'agent, une fois terminé l'examen de son cas, règle de manière définitive l'incidence de la période de suspension dans l'intérêt du service.

Si la nature de la peine disciplinaire ou de la mesure administrative le permet, la suspension dans l'intérêt du service est convertie en cette peine ou cette mesure, qui alors rétroagit à la date où la suspension a pris cours.

Toutefois, même en cas de révocation ou de démission d'office, le Ministre peut décider, en tenant compte de toutes les circonstances du cas, que l'agent aura le droit de conserver tout ou partie des sommes qui lui ont été versées pendant la période de suspension dans l'intérêt du service.

article 3 du projet)

Article 7.-

Hors les cas visés par l'article 6, la période de suspension dans l'intérêt du service est toujours convertie en période d'activité de service et les mesures prises en application de l'article 4 sont retirées par des décisions rétroagissant à la date à partir de laquelle ces mesures ont produit effet.

Lorsqu'il est établi que l'agent aurait bénéficié d'une nomination par promotion ou changement de grade s'il n'avait pas été privé de la faculté de faire valoir ses titres à la promotion ou au changement de grade, il ne peut obtenir cette nomination qu'en cas de vacance d'un emploi. Toutefois, lorsque la nomination lui est conférée, l'agent prend rang pour l'avancement de grade et de traitement à la date à laquelle il aurait obtenu cette nomination.

.../...

(article 4 du projet)

Article 8.-

L'agent est invité à viser les propositions et décisions tant pour les mesures de suspension dans l'intérêt du service que pour les mesures complétant cette suspension. Si l'agent refuse de le faire, il en est dressé procès-verbal par le chef d'administration ou le supérieur hiérarchique.

Si l'agent n'est déjà plus présent dans le service, les propositions et décisions lui sont notifiées par pli recommandé à la poste.

(article 5 du projet)

Article 9.-

Les décisions suspendant les agents dans l'intérêt du service ou prenant une des mesures complémentaires prévues par l'article 4, ne peuvent produire leurs effets pour une période antérieure à la date à laquelle la suspension ou la mesure complémentaire a été proposée.

(article 6 du projet)

Article 10.-

Les autorités administratives désignées à l'article 1er prendront une décision nouvelle à l'égard des agents qui, à la date d'entrée en vigueur de cet arrêté, sont suspendus à titre préventif, en vue de mettre leur situation en concordance avec le présent arrêté.

Articles 11 et 12.-

... (articles 7 et 8 du projet)...

In zijn rapport over het vraagstuk van het statuut van het Rijkspersoneel schrijft de koninklijke commissaris CAMU, dat de administratieve overheid in bepaalde gevallen, om het belang van de dienst te vrijwaren, een ambtenaar voorlopig in zijn ambt moet schorsen (1). Aan zulk een schorsingsbevoegdheid bestaat er voor de goede werking van de besturen een zo dwingende behoefte, dat de rechtspraak ze aanneemt, zelfs zonder tekst (2).

In zijn oorspronkelijke tekst, artikelen 101, 4°, en 102, kent het alsnog geldende statuut van het Rijkspersoneel de "preventieve schorsing" en stelt het de desbetreffende regelen. Maar die regelen zijn zeer vaag en hebben talrijke moeilijkheden opgeleverd.

In het statuut van het Rijkspersoneel, zoals het wordt gewijzigd door het aan de Raad van State voorgelegde ontwerp (advies L.8594/1), bepaalt het nieuwe artikel 104 alleen : "Wanneer het belang van de dienst of van het publiek het vereist, kan de Rijksambtenaar in actieve dienst onder de door Ons gestelde voorwaarden in zijn ambt worden geschorst". Het onderhavige ontwerp noemt die maatregel "schorsing in het belang van het bestuur" en stelt de toepasselijke regelen.

.../...

---

(1) Eerste verslag over de administratieve hervorming : Het Statuut van het Rijkspersoneel, Brussel 1937, I.M.I.F.I., blz. 104.

(2) Arresten van de Raad van State van 13 juni 1952, nr 1645 ; van 19 juli 1956, nr 5286 ; van 7 februari 1961, nr 8411. "Verzameling der arresten en adviezen van de Raad van State", 1952, blz. 602 ; blz. 638 ; 1961, blz. 150.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

De bepalingen van het ontwerp, en dat is een verdienste ervan, zijn veel vollediger dan de bestaande. Een aantal problemen in verband met deze laatste worden opgelost. De opzet van het ontwerp levert nochtans enige bezwaren op en lijkt een bron van ernstige moeilijkheden te kunnen worden, waarop de Raad van State de aandacht van de Regering wenst te vestigen.

\+ +

Vooraf moge in overweging worden gegeven, de door artikel 1 ingevoerde maatregel, overeenkomstig de daar gebruikte termen, overal "schorsing in het belang van de dienst" te heten.

\+ +

Volgens artikel 1, tweede lid, van het ontwerp wordt de geschorste ambtenaar geacht zich in de stand dienstactiviteit te bevinden. Het is ongetwijfeld geoorloofd, in wets- en verordeningsteksten met **fictie**s te werken. Zo stellen statuut-besluiten voor overheidspersoneel traditioneel bepaalde verlofdagen gelijk met werkelijke dienst. Maar bepalen dat een door de bevoegde overheid in zijn ambt geschorste ambtenaar juridisch gezien in actieve dienst blijft, gaat wel bijzonder scherp in tegen de werkelijkheid en kan verwarring stichten.

.../...

Het ware dan ook verkieslijk te bepalen, dat de geschorste ambtenaar op non-activiteit is. Wordt hierop ingegaan, dan zou het ontwerp vanzelfsprekend moeten worden aangevuld met bepalingen voor het geval dat de ambtenaar op non-activiteit wegens schorsing in het belang van de dienst is, zodat de regeling welke de Regering in artikel 1, tweede lid, van het ontwerp heeft willen invoeren, voor dat geval kan worden vastgesteld. Het door de Raad van State voorgestelde systeem kan des te gemakkelijker worden toegepast, daar het nieuwe artikel 105 van het statuut van het Rijkspersoneel, over de non-activiteit, zeer soepele regelen stelt.

\+ +

Vooral de verandering van de aard van de schorsing bij ordemaatregel moet aandachtig worden onderzocht.

Zoals de Raad van State reeds heeft opgemerkt, is, volgens de thans geldende tekst, de preventieve schorsing "voorlopig, niet alleen omdat zij voor een bepaalde periode is uitgesproken, maar ook omdat zij de toestand van een ambtenaar over de periode waarin hij geschorst is, nooit voorgoed bepaalt" (1). Uit artikel 101, 4°, van het statuut van het Rijkspersoneel blijkt immers, dat de preventieve schorsing moet worden "omgezet", dit is vervangen door een andere maatregel die dan de toestand van de ambtenaar voor de periode van preventieve schorsing voorgoed en met terugwerkende kracht zal bepalen. Dat in wezen voorlopige van de preventieve schorsing is door de rechtspraak van de Raad van State beklemtoond.

.../...

(1) Advies van de Raad van State over het ontwerp dat het koninklijk besluit van 14 februari 1961 tot vaststelling van het statuut van het personeel van sommige instellingen van openbaar nut is geworden (Belgisch Staatsblad van 15 maart 1961, blz. 2002).

Het arrest van 20 december 1957, nr 5933, overweegt "dat de preventieve schorsing een maatregel is, die voor de betrokkenen de onmiddellijke stopzetting van hun ambt tot gevolg heeft en hun voorlopig het recht op de uitbetaling van hun wedde en het recht op bevordering ontneemt", en verder "dat de terugslag van die maatregel op de wedde en op het recht op bevordering in wezen voorlopig is en dat de toestand (van de betrokkenen) in dit opzicht eerst definitief geregeld wordt door de beslissing waarbij de schorsingsmaatregel wordt ingetrokken of veranderd in een andere definitieve maatregel, met name in een tuchtstraf" (1). Het arrest van 9 november 1962, nr 9.686, luidt in dezelfde zin (2).

Het huidige systeem van de "omzetting" van de preventieve schorsing, veronderstelt dat de eindbeslissing niet alleen het toekomstig lot van de geschorste ambtenaar maar ook zijn definitieve administratieve en geldelijke toestand regelt voor de tijd dat hij geschorst is geweest.

Loopt de ambtenaar een zware tuchtstraf op, zoals de afzetting, het ontslag van ambtswege, de tuchtschorsing of de terugzetting, dan kan de administratieve overheid de straf zo doen terugwerken, dat zij de periode van preventieve schorsing geheel of gedeeltelijk dekt (3). Preventieve schorsing wordt dan in tuchtstraf veranderd.

.../...

---

(1) Verzameling der arresten en adviezen van de Raad van State, 1957, blz. 751.

(2) Ibidem, 1962, blz. 958.

(3) M. DUMONT, La jurisprudence du Conseil d'Etat sur la rétroactivité des actes administratifs, R.J.D.A. 1957, blz. 166-187 en aangehaalde verwijzingen, inzonderheid: arresten van 7 mei 1952, nr 1540, van 13 juni 1952, nr 1645, van 1 maart 1954, nr 3186.

Ze kan ook met terugwerkende kracht worden vervangen door administratieve maatregelen die een eind aan het ambt maken, met name ambtsontheffing in het belang van de dienst (1) of ontslag van ambtswege op grond van artikel 107 van de huidige tekst van het statuut.

Andersom gebeurt het ook, dat de geschorste ambtenaar geen tuchtstraf oploopt of slechts een tuchtstraf die niet van zodanige aard is dat ze over de periode van preventieve schorsing werkt, zoals een terechtwijzing of een blaam. De administratieve overheid moet dan de definitieve toestand van de ambtenaar dienovereenkomstig regelen, inzonderheid wat de bevordering tot een hogere graad en die tot een hogere wedde betreft.

Zolang de ambtenaar preventief geschorst is, kan hij niet worden bevorderd, maar indien de administratieve overheid aan zijn schorsing een einde maakt zonder hem een tuchtstraf op te leggen, moet zij "eventueel de nodige maatregelen nemen om de loopbaan van de belanghebbende weder samen te stellen en hem bij toepassing van artikel 101, 4°, van het statuut de voordelen inzake loopbaan te verlenen welke (de belanghebbende) naar haar oordeel zou hebben verkregen indien hij niet was geschorst" (2).

.../...

---

(1) Arrest van 22 maart 1956, nr 5040, Verzameling der arresten en adviezen van de Raad van State, 1956, blz. 253.

(2) Arrest van 27 maart 1956, nr 5053, Verzameling der arresten en adviezen van de Raad van State, 1956, blz. 281.
Zie ook de arresten van 5 januari 1961, nrs 8319 en 8321, en van 1 februari 1963, nr 9848, ibidem 1961, blz. 7, en 1963, blz. 97.
Zie nog de reeds vermelde arresten van 20 december 1957, nr 5933, van 4 februari 1961, nr 8411, en van 9 november 1962, nr 9686.

Zolang de ambtenaar preventief geschorst is, verliest hij voorlopig het recht op uitbetaling van zijn wedde. Daarom kan de administratieve overheid, als gevolg van de preventieve schorsing, onder bewarende titel voorschrijven dat de gehele wedde van de ambtenaar wordt ingehouden. Zij kan echter ook, overeenkomstig een door ministeriële omzendbrieven bekrachtigd gebruik, toestaan dat de wedde, onder provisionele titel, geheel of gedeeltelijk wordt uitbetaald. De eindbeslissing die ten opzichte van de geschorste ambtenaar moet worden genomen, zal zich definitief uitspreken over diens recht op wedde over de periode van preventieve schorsing. Is zijn wedde geheel of gedeeltelijk ingehouden en wordt hem uiteindelijk geen tuchtstraf of alleen een tuchtstraf die geen bekrachtiging van bedoelde maatregel insluit, opgelegd, dan heeft hij recht op uitbetaling van de ingehouden bedragen (1).

Zo is de huidige regeling; het ontwerp vervangt ze door een geheel andere.

In het ontwerp is de schorsing in het belang van de dienst niet meer zo helemaal voorlopig, in die zin dat ze niet meer moet worden "omgezet" : de periodes van schorsing in het belang van de dienst blijven voorgoed wat ze zijn.

Zoals de Raad van State reeds heeft opgemerkt in zijn advies over het ontwerp tot wijziging en coördinatie van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 (advies L.8594/1, blz. 123-124), is het uit die verandering van de aard van

.../...

---

(1) Zie de reeds aangehaalde arresten van de Raad van State van 20 december 1957, nr 5933, en van 9 november 1962, nr 9686.

de schorsing in het belang van de dienst te verklaren, dat in artikel 79 van het statuut een tweede lid wordt ingevoegd, luidens hetwelk "geen straf uitwerking kan hebben over de periode vóór de uitspraak".

De in het belang van de dienst geschorste ambtenaar behoudt in beginsel zijn recht op wedde en zijn aanspraak op bevordering en op verhoging in wedde.

Artikel 2 bepaalt echter dat, "wanneer een ernstig tuchtvergrijp door heterdaad gekenmerkt is, aanleiding geeft tot strafvervolging of een straf tot gevolg kan hebben die ten minste gelijk is aan de schorsing bij tuchtmaatregel", de Minister ten aanzien van de geschorste ambtenaar aanvullende maatregelen kan vaststellen, die tot doel hebben : 1° hem zijn aanspraak op bevordering te ontzeggen; 2° hem het recht op verhoging in wedde te ontzeggen; 3° zijn wedde te verminderen, maar dan niet tot minder dan de helft van de wedde of tot minder dan het bedrag van de werkloosheidsuitkering.

Volgens artikel 3 van het ontwerp kunnen de aanvullende maatregelen, vastgesteld op grond van artikel 2, in sommige gevallen met terugwerkende kracht worden ingetrokken. Het artikel bepaalt : "Bij rechts- of feitelijke dwaling omtrent de kwalificering van de daad waarvoor tegen het personeelslid een of meer van de in artikel 2 bepaalde maatregelen mochten getroffen zijn, wordt de beslissing ingetrokken met uitvoering op de datum waarop zij is uitgesproken".

De gevolgen van de nieuwe regeling verdienen nadere aandacht.

.../...

I.

Evenals de overige straffen, hebben de afzetting en het ontslag van ambtswege om tuchtredenen, zelfs in geval van schorsing in het belang van de dienst, geen terugwerkende kracht. Het gevolg hiervan is, dat afgezette of van ambtswege ontslagen ambtenaren het recht zullen hebben de verminderde wedde die zij over de periode van schorsing in het belang van de dienst zullen hebben ontvangen, of zelfs de volle wedde die zij over die periode mochten hebben ontvangen ingeval de in artikel 2 van het ontwerp voorgeschreven weddevermindering niet mocht zijn toegepast, definitief te behouden.

Die regeling is stellig niet onwettig. Volgens de rechtspraak machtigt artikel 66, tweede lid, van de Grondwet, de Koning niet alleen tot het vaststellen van de eigenlijke wedden, maar ook tot het toekennen van sociale voordelen aan Rijksambtenaren. Aangenomen kan worden, dat de Koning tot die sociale voordelen kan rekenen, niet alleen de provisionele uitbetaling van de gehele of gedeeltelijke wedde over de periode van schorsing in het belang van de dienst, maar ook de definitieve toekenning van die gehele of gedeeltelijke wedde, zonder dat enig voorbehoud wordt gemaakt voor het geval van afzetting of van ontslag van ambtswege.

De vrees is echter gewettigd, dat de hiervoren geschetste regeling de betrokkenen ertoe zou aanzetten steeds meer vertragingsmaneuvers aan te wenden om de periode van schorsing in het belang van de dienst te rekken. Bovendien zullen zich gevallen voordoen, waarin het feit dat de afgezette of van ambtswege ontslagen ambtenaar zulke aanzienlijke geldelijke voordelen als de hiervorengenoemde behoudt, onverantwoord zal blijken te zijn.

.../...

De vraag is dus, of de beste oplossing niet zou zijn de terugwerking van de tuchtstraf te behouden, maar tevens de Minister ertoe te machtigen, in elk geval naar omstandigheden te beslissen of de afgezette of van ambtswege ontslagen ambtenaar al dan niet het recht zal hebben om de bedragen die hem over de periode van schorsing in het belang van de dienst zijn uitgekeerd, te behouden. Dit zou een soortgelijke regeling zijn als die welke artikel 50 van de algemene wet van 21 juli 1844 op de burgerlijke en geestelijke pensioenen heeft ingesteld in verband met het behoud van de rechten op pensioen door de afgezette of van ambtswege ontslagen ambtenaar.

II.

De regeling van het ontwerp lijkt nog minder voldoening te schenken wanneer als straf tuchtschorsing is opgelegd.

Gesteld dat een ambtenaar, na twee jaar lang in het belang van de dienst te zijn geschorst wegens een strafrechtelijk geding, nu ook voor zes maanden om tuchtredenen wordt geschorst. Krachtens artikel 2, eerste lid, van het ontwerp wordt zijn wedde over de periode van twee jaar dat hij in het belang van de dienst is geschorst, normaal met 50 t.h. verminderd. Hij wordt uiteindelijk schuldig bevonden en er is dus geen dwaling op grond waarvan de weddevermindering kan worden ingetrokken krachtens artikel 3. Die vermindering wordt nu definitief. Bovendien is "omzetting" niet meer geoorloofd, en de periode van zes maanden tuchtschorsing komt daardoor bij die van twee jaar schorsing in het belang van de dienst. Het bestuur moet dus twee en een half jaar lang de diensten van de ambtenaar

.../...

derven; de ambtenaar zelf van zijn kant heeft twee jaar lang 50 t.h. weddevermindering geleden, en verliest nu zijn volle wedde over de zes maanden tuchtschorsing. De oplossing blijkt dus zeer nadelig, zowel voor de ambtenaar als voor het bestuur.

Ter vergelijking moge worden opgemerkt, dat in strafzaken de voorlopige hechtenis wordt afgetrokken van de duur van de vrijheidsstraffen (Strafwetboek artikel 30).

III.

De ontwerp-regeling schenkt evenmin voldoening wanneer de ambtenaar slechts een lichte tuchtstraf heeft opgelopen.

Gesteld een ambtenaar die geschorst is met weddevermindering onder dezelfde voorwaarden als hiervoren omschreven, en die uiteindelijk slechts een terechtwijzing of een blaam krijgt. Gelet op de bewoordingen van artikel 3, eerste lid, staat het niet vast dat er in het hier bedoelde geval steeds een "dwaling" zal zijn, op grond waarvan de weddevermindering kan worden ingetrokken. Die weddevermindering - die, bij veronderstelling, twee jaar heeft geduurd - zou definitief worden, ofschoon de ambtenaar per slot van rekening maar een lichte tuchtstraf heeft gekregen. In feite zijn twee straffen opgelegd en is de echte straf de weddevermindering die de schorsing in het belang van de dienst is komen aanvullen.

.../...

De Regering dient te onderzoeken of sommige bepalingen van het ontwerp niet moeten worden gewijzigd ten einde al deze bezwaren te ondervangen. Het eenvoudigste middel zou zijn, de huidige regeling inzake omzetting van de maatregel van preventieve schorsing (1) in stand te houden, en in uitdrukkelijke bepalingen de punten te regelen die met de thans geldende teksten moeilijkheden hebben opgeleverd. De Raad van State stelt hierna een tekst in die zin voor, onder voorbehoud van de beslissing welke de Regering zal nemen in verband met de nadere regelen voor toepassing van de schorsing in het belang van de dienst.

+ +

Het koninklijk besluit van 6 juni 1963 stelt de syndicale verkiezingen in de openbare diensten weliswaar uit tot de door de Koning te bepalen datum, maar toch zou moeten worden bepaald of in het belang van de dienst geschorste ambtenaren al dan niet aan zulke verkiezingen mogen deelnemen. Die kwestie was uitdrukkelijk geregeld

.../...

---

(1) De wetgever heeft het nuttig geacht een soortgelijke omzettingsregeling toe te passen in het statuut van de beroepsofficieren (artikel 18 van de wet van 1 maart 1958) en in het statuut van de onderofficieren van het actief kader der land-, lucht- en zeemacht (artikel 20 van de wet van 27 december 1961).

in artikel 60 van het besluit van de Regent van 11 juli 1949 houdende vaststelling van het syndicaal statuut van het Rijkspersoneel. Dat artikel is vervangen door artikel 18 van het koninklijk besluit van 20 juni 1955 houdende syndicaal statuut van het personeel der openbare diensten. Laatstgenoemde bepaling komt echter slecht overeen met de nieuwe reglementering betreffende de administratieve standen en met het onderhavige ontwerp.

\+ +

De Regering dient ook te oordelen of het geval van de ambtenaar die tijdens zijn schorsing een winstgevende bedrijvigheid heeft uitgeoefend, niet in een tekst moet worden geregeld. Heeft hij dat inderdaad gedaan, dan kan de bevoegde overheid, volgens een administratief gebruik (1) dat door onderrichtingen, en in speciale gevallen zelfs door uitdrukkelijke bepalingen (2) is bekrachtigd, van de wedden die aan de ambtenaar worden toegekend voor de periode van niet in tuchtstraf omgezette schorsing, de bedragen aftrekken die hij voor de door hem uitgeoefende bedrijvigheid heeft verkregen. Uitspraak doende over het geval van een ambtenaar van een openbare instelling die als zodanig afgezet was, wiens afzetting nadien door de Raad van State werd vernietigd, en die inmiddels tijdelijk lid van het Rijkspersoneel was geworden, heeft ook het Hof van cassatie beslist dat het door het koninklijk besluit nr 87 van 5 februari 1935 opgelegde verbod twee of meer betrekkingen in een Rijksbestuur of in van de Staat afhangende openbare instellingen uit te oefenen, noodzakelijk het verbod van weddecumulatie impliceert (3).

\+ +

.../...

(1) Arrest van de Raad van State van 3 mei 1952, nr 1538, "Verzameling der arresten en adviezen van de Raad van State", 1952, blz. 414.
(2) Besluitwet van 11 oktober 1946 tot regeling van het recht op wedde van de leden van het ten laste van de openbare overheid bezoldigd personeel die bij ordemaatregel geschorst zijn.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Aanhef.

Het ontwerp bezorgt de geschorste ambtenaar inzake wedde een gunstiger regeling dan de huidige en kan dus nieuwe uitgaven medebrengen. Daarom moet het krachtens artikel 6 van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 tot regeling van de administratieve en begrotingscontrole voor akkoord aan de Minister van Financiën worden voorgelegd. Overeenkomstig artikel 24 van hetzelfde besluit moet dat akkoord, met zijn datum, in de aanhef van het ontwerp worden vermeld.

Artikel 1.

1. Bij gemis van uitdrukkelijke bepaling vindt het ontwerp geen toepassing op stagiairs.

In dat opzicht is er gemis van overeenstemming tussen het ontwerp en het nieuwe artikel 113 van het statuut zoals het wordt gewijzigd door het ontwerp waarover de Raad van State advies L.8594 heeft gegeven. Artikel 113 van het statuut geldt, volgens zijn vijfde lid, immers mede voor stagiairs, terwijl het vierde lid van dat artikel bepaalt dat de betrokkenen, in afwachting van een definitieve beslissing, worden geschorst overeenkomstig artikel 104 van het statuut, waarvan de toepassingsregelen in het onderhavige ontwerp worden vastgesteld.

.../...

Wat de stagiairs van de niveaus 2, 3 en 4 betreft, is een schorsingsmaatregel wel denkbaar, want zij worden voor betrekkingen aangewezen en hun wordt een ambt toevertrouwd

De toestand van de stagiairs in verband met de schorsing in het belang van de dienst zou nauwkeuriger moeten worden bepaald.

2. Aangezien het belang van het publiek samenvalt met het belang van de dienst, gebruike men liever de beknoptere formule "wanneer het belang van de dienst het vereist".

3. Gaat de Regering in op het voorstel om de periode van schorsing in het belang van de dienst te beschouwen als een periode van non-activiteit, dan zou de tekst van het ontwerp dienovereenkomstig moeten worden gewijzigd.

In dat geval moet ook in deel XII van het ontwerp "tot wijziging en coördinatie" van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 (L.8594), het artikel in verband met de schorsing in het belang van de dienst worden overgebracht van "Titel II. Dienstactiviteit" naar "Titel III. Non-activiteit". Bovendien zorge men ervoor dat én in dat artikel, én in het ontwerp dezelfde formulering wordt gebruikt.

4. Opdat het systeem van de delegaties normaal kan werken, ware het verkieslijk afzonderlijke regelen vast te stellen naargelang de Minister zelf, dan wel een hoofd van bestuur de schorsingsmaatregel neemt.

.../...

Daarom ook zou moeten worden gesteld, dat alleen de Minister bepaalde bevoegdheden kan overdragen. Bovendien redigere men de tekst niet zo, dat het voorafgaand voorstel, tegen de bedoeling van de Regering in, zich als een substantieel vormvereiste voor de schorsingsmaatregel voordoet.

5. De tekst ware duidelijker, indien de bepalingen van het derde en het vierde lid, krachtens welke de geschorste ambtenaar beroep kan instellen, een afzonderlijk artikel vormden.

Artikel 2.

Krachtens dit artikel kan de Minister maatregelen ter aanvulling van de schorsing vaststellen "wanneer een ernstig tuchtvergrijp door heterdaad gekenmerkt is, aanleiding geeft tot strafvervolging of een straf tot gevolg kan hebben die ten minste gelijk is aan de schorsing bij tuchtmaatregel".

Deze tekst geeft geen logische omschrijving van de drie gevallen waarin een aanvullende maatregel kan worden genomen. Betrapping op heterdaad kenmerkt niet de ernst van een tuchtvergrijp, maar is een omstandigheid die het bewijs van dat vergrijp zeer vergemakkelijkt. Wat bovendien de in het artikel behandelde zaak betreft, het is niet duidelijk waarom niet het geval van betrapping op heterdaad en het geval dat er afdoende aanwijzingen zijn, niet op dezelfde wijze worden opgelost.

.../...

Bovendien kan het zijn, dat een strafvervolging niet bijdraagt tot het bepalen van de ernst van een tuchtvergrijp dat vooral op zichzelf laakbaar lijkt. Ten slotte kan men zich afvragen of, nadat in de drie gevallen met "ernstig tuchtvergrijp" is gewerkt, als derde geval nog moet worden vermeld dat het vergrijp "een straf tot gevolg kan hebben die ten minste gelijk is aan de schorsing bij tuchtmaatregel". Die woorden lijken des te minder dienstig daar, als geen bepaling de tuchtvergrijpen omschrijft en de voor elk van die vergrijpen mogelijke straffen bepaalt, de strafmaat geheel ter vrije beoordeling van de tuchtoverheid staat.

De kwestie van de gevallen waarin een van de maatregelen tot aanvulling van de schorsing kan worden genomen, zou dus opnieuw moeten worden onderzocht. Ook hier stelt de Raad van State zijn nieuwe tekst alleen voor onder voorbehoud van de beslissing van de Regering.

Artikel 3.

Artikel 3, eerste lid, bepaalt : "Bij rechts- of feitelijke dwaling omtrent de kwalificering van de daad waarvoor tegen het personeelslid een of meer van de in artikel 2 bepaalde maatregelen mochten getroffen zijn, wordt de beslissing tot toepassing van die maatregelen ingetrokken met uitvoering op de datum waarop zij is uitgesproken".

Deze bepaling geeft geen logische omschrijving van het geval waarop ze dodt. Het kan immers gebeuren dat een geschorste ambtenaar uiteindelijk geen of slechts een lichte straf krijgt, ook al is er geen dwaling omtrent het recht of omtrent de feiten geweest.

.../...

Artikel 4.

De algemene regelen inzake bekendmaking en kennisgeving van administratieve stukken volstaan om in beginsel te verplichten tot kennisgeving van de beslissingen inzake schorsing, aldus de Raad van State in zijn reeds genoemd arrest van 27 maart 1956, nr 5053. Juridisch heeft het artikel dus alleen het regelen van de wijze van kennisgeving tot onderwerp.

Liever dan het begrip "kennisgeving aan persoon" in te voeren, zonder die wijze van kennisgeving uitdrukkelijk te regelen, voege men in het ontwerp een bepaling in als die van artikel 88 van het statuut, die de bevoegde overheden zou opdragen, de ambtenaren te verzoeken de voorstellen en beslissingen te viseren.

Medeondertekening.

De artikelen van het ontwerp die reeds vermeld zijn bij het onderzoek van de aanhef, zijn om de aldaar opgegeven reden "organieke bepalingen betreffende de wedden". Het ontwerp moet dus, krachtens artikel 6 van de wet van 20 juli 1921, voor medeondertekening aan de Minister van Financiën worden voorgelegd.

Tot besluit van al deze opmerkingen stelt de Raad van State de volgende tekst voor :

.../...

KONINKLIJK BESLUIT BETREFFENDE DE SCHORSING VAN RIJKS-AMBTENAREN IN HET BELANG VAN DE DIENST.

BOUDEWIJN, Koning der Belgen,
Aan allen die nu zijn en hierna wezen zullen, ONZE GROET.

Gelet op artikel 66, tweede lid, van de Grondwet;

Gelet op het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende statuut van het Rijkspersoneel, gewijzigd bij het koninklijk besluit van . . . , inzonderheid op artikel ... ;

Overwegende dat de administratieve overheid Rijksambtenaren in hun ambt moet kunnen schorsen wanneer het belang van de dienst het eist, zelfs indien er hun geen fout ten laste wordt gelegd ;

Overwegende dat de in het belang van de dienst geschorste ambtenaar in geen geval zijn gehele wedde mag worden ontnomen ;

Overwegende dat de toestand van de ambtenaar in en na de schorsingsperiode moet worden geregeld met inachtneming van de specifieke eisen van alle gevallen die zich kunnen voordoen ;

Overwegende dat de geschorste ambtenaar tegen iedere willekeurige maatregel moet worden beschermd, met name beroep moet kunnen instellen ;

Gelet op het advies van de Algemene Syndicale Raad van advies ;

.../...

Gelet op het akkoord van Onze Minister van Financiën, gegeven op . . . ;

Gelet op het advies van de Raad van State ;

Op de voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en van het Openbaar Ambt en op het advies van Onze in Raad vergaderde Ministers,

HEBBEN WIJ BESLOTEN EN BESLUITEN WIJ :

(artikel 1, eerste lid, van het ontwerp)

Artikel 1.-

Wanneer het belang van de dienst het eist, kan de Rijksambtenaar in zijn ambt worden geschorst door de Minister of door het hoofd van bestuur dat deze daartoe heeft gemachtigd.

De schorsing kan aan de Minister worden voorgesteld door de secretaris-generaal of door het hoofd van bestuur dat deze daartoe heeft gemachtigd.

Ingeval de schorsing door een hoofd van bestuur mag worden uitgesproken, kan zij hem worden voorgesteld door de hiërarchische meerderen van de betrokken ambtenaar, die de Minister daartoe heeft gemachtigd.

(artikel 1, tweede lid, van het ontwerp)

Artikel 2.-

De geschorste ambtenaar is op non-activiteit zolang de maatregel duurt, onverminderd de eindbeslissing welke over die periode zal worden genomen.

Hij blijft niettemin zijn wedde ontvangen en kan aanspraak maken op bevordering en verhoging in wedde.

.../...

(artikel 1, derde en vierde lid)

Artikel 3.-

Is aan de schorsing geen einde gemaakt, dan kan de ambtenaar, nadat een maand verstreken is sedert de dag dat die maatregel uitwerking heeft gekregen, er beroep tegen instellen bij de raad van beroep.

Het voor de ambtenaar ongunstig advies van de raad van beroep sluit in, dat de schorsing wordt gehandhaafd. Is het advies van de raad van beroep gunstig, dan beslist nog de Minister ; de beslissing wordt binnen ... genomen.

De ambtenaar kan ook, op voorwaarde dat hij zich op nieuwe feiten beroept, beroep instellen telkens als een termijn van drie maanden verstreken is sedert de dag waarop een beslissing tot handhaving van de schorsing is genomen.

(artikel 2, eerste lid, van het ontwerp)

Artikel 4.-

In afwijking van artikel 2, tweede lid, kan de Minister de ambtenaar het recht ontzeggen om zijn aanspraken op bevordering en op verhoging in wedde te doen gelden en zijn wedde verminderen, in de volgende gevallen :

1° wanneer de ambtenaar strafrechtelijk vervolgd wordt ;

2° wanneer de ambtenaar tuchtrechtelijk vervolgd wordt wegens een ernstig vergrijp waarbij hij op heterdaad is betrapt of waarvoor er afdoende aanwijzingen zijn.

.../...

De wedde mag met niet meer dan de helft worden verminderd ; zij mag evenmin worden verminderd tot een bedrag dat lager is dan de werkloosheidsuitkering waarop de ambtenaar recht zou hebben indien hij onder de sociale zekerheid voor werknemers viel.

De in het eerste lid bedoelde maatregelen worden genomen op voorstel van de secretaris-generaal of van het hoofd van bestuur dat hij daartoe heeft gemachtigd.

(artikel 2, tweede lid, van het ontwerp)

Artikel 5.-

Binnen tien dagen na de kennisgeving van het in artikel 4, derde lid, bedoelde voorstel, kan de ambtenaar daartegen beroep instellen bij de raad van beroep. In ieder geval wordt de beslissing door de Minister genomen.

(door de Raad van State voorgesteld artikel)

Artikel 6.-

De beslissing die ten opzichte van de ambtenaar wordt genomen als het onderzoek van zijn geval eenmaal beëindigd is, regelt voorgoed de terugslag van de periode van schorsing in het belang van de dienst.

Indien het wegens de aard van de tuchtstraf of van de administratieve maatregel mogelijk is, wordt de schorsing in het belang van de dienst veranderd in die straf of die maatregel, die dan terugwerkt tot de dag waarop de schorsing is ingegaan.

Nochtans kan de Minister, zelfs bij afzetting of bij ontslag van ambtswege, met inachtneming van alle omstandigheden van het geval, beslissen dat de ambtenaar het recht zal hebben om de bedragen die hem uitgekeerd zijn terwijl hij in het belang van de dienst geschorst was, geheel of gedeeltelijk te behouden.

.../...

(artikel 3 van het ontwerp)

Artikel 7.-

Behalve in de gevallen van artikel 6 wordt de periode van schorsing in het belang van de dienst altijd in een periode van dienstactiviteit veranderd en worden de krachtens artikel 4 genomen maatregelen ingetrokken door beslissingen die terugwerken tot de dag met ingang waarvan die maatregelen uitwerking hebben gehad.

Wanneer aangetoond is dat de ambtenaar een benoeming zou hebben gekregen bij wege van bevordering of van verandering van graad indien hem niet het recht was ontzegd om zijn aanspraken op bevordering of verandering van graad te doen gelden, kan hij die benoeming alleen verkrijgen indien een betrekking vacant is. Wordt hij benoemd, dan neemt hij evenwel voor de verhoging in graad en in wedde, zijn rang in op de datum waarop hij die benoeming zou hebben verkregen.

(artikel 4 van het ontwerp)

Artikel 8.-

De ambtenaar wordt verzocht de voorstellen en beslissingen tot schorsing in het belang van de dienst en tot maatregelen ter aanvulling van die schorsing te viseren. Weigert de ambtenaar dit te doen, dan wordt daarvan proces-verbaal opgemaakt door het hoofd van bestuur of door de hiërarchische meerdere.

Is de ambtenaar reeds niet meer in de dienst, dan wordt hem bij een ter post aangetekende brief kennis gegeven van de voorstellen en beslissingen.

.../...

(artikel 5 van het ontwerp)

Artikel 9.-

Beslissingen waarbij ambtenaren in het belang van de dienst worden geschorst of waarbij een van de in artikel 4 bepaalde aanvullende maatregelen wordt genomen, kunnen geen uitwerking hebben over een periode vóór de datum waarop de schorsing of de aanvullende maatregel is voorgesteld.

(artikel 6 van het ontwerp)

Artikel 10.-

De in artikel 1 aangewezen administratieve overheden nemen een nieuwe beslissing ten opzichte van de ambtenaren die, de dag dat dit besluit in werking treedt, preventief geschorst zijn, om hun toestand met dit besluit in overeenstemming te brengen.

Artikelen 11 en 12.-

... (artikelen 7 en 8 van het ontwerp) ..." .

La chambre était composée de

Messieurs : J.SUETENS, premier président,

G.HOLOYE, conseillers d'Etat,
J.MASQUELIN,

J.ROLAND, assesseurs de la section de législation,
J.DE MEYER,

G.DE LEUZE, greffier adjoint, greffier.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : eerste voorzitter,

raadsheren van State,

bijzitters van de afdeling wetgeving,

adjunct-griffier, griffier.

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

Le rapport a été présenté par M.Ch.HUBERLANT, auditeur.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H.Ch.HUBERLANT, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s.) G.DE LEUZE. (s.) J.SUETENS.