

**PARLEMENT DE LA RÉGION
DE BRUXELLES-CAPITALE**

SESSION ORDINAIRE 2010-2011

8 JUILLET 2011

PROPOSITION D'ORDONNANCE

**modifiant la Nouvelle loi communale
afin de rétablir la sanction de révocation**

(déposée par Mme Zakia KHATTABI (F),
MM. Philippe CLOSE (F), Ahmed
EL KHANNOUSS (F), René COPPENS (N), Walter
VANDENBOSSCHE (N) et Mme Annemie
MAES (N))

Développements

La présente proposition d'ordonnance vise à mettre fin à un aspect problématique du régime disciplinaire des agents communaux statutaires. Incidemment, elle règlera la même difficulté dans le régime disciplinaire des agents des centres publics d'action sociale.

Cette difficulté réside en ce que la seule sanction disciplinaire qui entraîne la rupture du lien statutaire, la démission d'office, a aussi pour effet de priver le membre du personnel du bénéfice de la pension de retraite liée à son statut. Or, cette conséquence est très lourde, au point d'être probablement illégale.

Depuis 1991, l'article 283 de la Nouvelle loi communale énumère de manière exhaustive les sanctions disciplinaires qui peuvent être infligées à un agent communal statutaire. Ces sanctions sont classées en trois catégories de sévérité croissante. Jusqu'en 2008, la catégorie la plus sévère comportait deux sanctions : la démission d'office et la révocation. Ces deux sanctions avaient pour effet commun de rompre le lien de travail statutaire entre l'agent sanctionné et la commune. Mais à la différence de la démission d'office, la révocation privait l'agent de son droit à la pension de retraite associée à son statut. Par défaut, il ne bénéficiait plus alors que de la pension de retraite due aux salariés.

**BRUSSELS
HOOFDSTEDELIJK PARLEMENT**

GEWONE ZITTING 2010-2011

8 JULI 2011

VOORSTEL VAN ORDONNANTIE

**tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet
teneinde de afzetting als straf opnieuw in te
voeren**

(ingediend door mevrouw Zakia KHATTABI (F), de
heren Philippe CLOSE (F), Ahmed
EL KHANNOUSS (F), René COPPENS (N), Walter
VANDENBOSSCHE (N) en mevrouw Annemie
MAES (N))

Toelichting

Dit voorstel van ordonnantie strekt ertoe een einde te stellen aan een problematisch aspect van de tuchtregeling voor de vastbenoemde gemeentelijke personeelsleden. Tegelijk wordt hetzelfde probleem in de tuchtregeling van de personeelsleden van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn opgelost.

Die moeilijkheid ligt in het feit dat de enige tuchtstraf die leidt tot het verbreken van de statutaire band, te weten het ambtshalve ontslag, ook tot gevolg heeft dat het personeelslid het recht verliest op het pensioen verbonden aan zijn statuut. Dat is echter een zeer zwaar gevolg, zo zwaar dat het wellicht illegaal is.

Sinds 1991 somt artikel 283 van de Nieuwe Gemeentewet op exhaustieve wijze de tuchtstraffen op die genomen kunnen worden tegen een vastbenoemd gemeentelijk personeelslid. Die straffen worden in drie categorieën onderverdeeld, volgens strengheid van bestraffing. Tot 2008, bevatte de strengste categorie twee straffen: het ontslag van ambtswege en de afzetting. Die twee straffen hadden tot gevolg dat de statutaire arbeidsrelatie tussen het gestrafte personeelslid en de gemeente verbroken werd. In tegenstelling tot het ontslag van ambtswege, ontnam de afzetting aan het personeelslid evenwel zijn recht op het pensioen verbonden aan zijn statuut. Het personeelslid kon dan alleen nog aanspraak maken op het werknemerspensioen.

Dans un arrêt en annulation du 24 mai 2007¹, le Conseil d'État a estimé qu'en infligeant à un agent une sanction entraînant la privation de son droit à la pension fondé sur l'emploi, la RTBF avait violé l'article 1er du Premier protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui garantit, dans certaines limites, le droit au respect des biens². Cette disposition prévoit en effet notamment que l'autorité ne peut priver une personne de sa propriété « que pour cause d'utilité publique ». Or, jugeait le Conseil d'État, « en ce que la peine disciplinaire en cause entraîne la déchéance rétroactive du droit à la pension, il ne pourrait être valablement soutenu qu'elle vise l'intérêt général ». Cet arrêt s'appuyait sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme³.

Notre parlement a estimé que cette analyse du Conseil d'État vaudrait probablement pour toute révocation d'un agent communal statutaire (ou, par le renvoi opéré par l'article 51 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, d'un agent de C.P.A.S.). Dès lors, afin de préserver le droit au respect de la propriété privée et de ne pas exposer communes et C.P.A.S. au risque de voir leurs décisions d'infliger la révocation censurées par le Conseil d'État, le parlement a supprimé la sanction de révocation de la liste des sanctions de l'article 283 de la Nouvelle loi communale. Ceci a été fait par l'ordonnance du 12 juin 2008 modifiant l'article 283, 3°, de la Nouvelle loi communale⁴.

Cependant, cette modification n'a pas eu l'effet escompté. En effet, la privation du droit à la pension n'était pas attachée à la sanction de révocation en tant que telle mais bien à la sanction disciplinaire la plus lourde pouvant être infligée à un agent statutaire. C'est là ce que prévoient l'article 50 de la loi générale sur les pensions civiles et ecclésiastiques du 21 juillet 1844 et l'article 46, alinéa 2, 1°, de la loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions⁵.

In een vernietigingsarrest van 24 mei 2007¹, heeft de Raad van State geoordeeld dat de RTBF, door een personeelslid een straf op te leggen die leidt tot het verlies van zijn recht op het werkgerelateerde pensioen, een inbreuk had gepleegd op artikel 1 van het Eerste Aanvullende Protocol bij het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, dat binnen bepaalde grenzen het recht op het respect voor de goederen garandeert². Het bepaalt immers dat de overheid een persoon niet van zijn eigendom mag beroven “behalve in het algemeen belang”. De Raad van State heeft echter geoordeeld dat de tuchtstraf in kwestie leidt tot het retroactief ontzeggen van het recht op pensioen en alleen kan worden gehandhaafd in het algemeen belang (“qu'en ce que la peine disciplinaire en cause entraîne la déchéance rétroactive du droit à la pension, il ne pourrait être valablement soutenu qu'elle vise l'intérêt général”). Dat arrest stelde op de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens³.

Ons parlement heeft geoordeeld dat die analyse van de Raad van State waarschijnlijk zou gelden voor elke afzetting van een vastbenoemd gemeentelijk personeelslid (of, door de verwijzing bij artikel 51 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, van een personeelslid van het OCMW). Om het recht op de bescherming van de private eigendom te vrijwaren en te voorkomen dat de beslissingen van de gemeenten en de OCMW's tot afzetting door de Raad van State vernietigd worden, heeft het parlement de straf van de afzetting geschrapt uit de lijst van de straffen in artikel 283 van de Nieuwe Gemeentewet. Dat is gebeurd krachtens de ordonnantie van 12 juni 2008 tot wijziging van artikel 283, 3° van de Nieuwe Gemeentewet⁴.

Die wijziging heeft echter niet het verwachte effect gesorteerd. Het ontzeggen van het recht op pensioen was immers niet gekoppeld aan de straf van afzetting op zich maar wel aan de zwaarste tuchtstraf die aan een vastbenoemd personeelslid opgelegd kon worden. Een en ander wordt bepaald in artikel 50 van de algemene wet van 21 juli 1844 op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen, en in artikel 46, tweede lid, 1° van de wet van 15 mei 1984 houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen⁵.

1 C.E., n° 171.523, 24 mai 2007, Dassonville.

2 Protocole additionnel signé à Paris le 20 mars 1952 et approuvé par la loi du 13 mai 1955.

3 Et, principalement, sur l'arrêt Azinas c. Chypre du 20 juin 2002, req. n° 56679/00 (3e section). Si cet arrêt a été invalidé majoritairement par l'arrêt du 28 avril 2004 de la Grande Chambre, c'est au motif procédural que les voies de recours internes n'avaient pas été épuisées par le requérant.

4 Doc. parl. A-427, session ord. 2007-2008.

5 Jean Jacqmain, « Le Parlement de Bruxelles-Capitale abroge la révocation disciplinaire : bonne intention, résultat désastreux » in Actualités en bref, août 2008, n° 211, Kluwer. Statutenzakboekje overheidspersoneel, 2010, Kluwer, p. 955.

1 R.v.St, nr. 171.523, 24 mei 2007, Dassonville

2 Aanvullend protocol ondertekend te Parijs op 20 maart 1952 en goedgekeurd door de wet van 13 mei 1955.

3 Hoofdzakelijk op het arrest Azinas tegen Cyprus van 20 juni 2002, verzoekschrift nr. 56679/00 (3de afdeling). Het arrest is grotendeels nietig verklaard door het arrest van 28 april 2004 van de Grote Kamer met als reden dat de interne beroepsmiddelen niet uitgeput werden door de verzoeker.

4 Parl. Stuk A-427, gewone zitting 2007-2008.

5 Jean Jacqmain, “Le Parlement de Bruxelles-Capitale abroge la révocation disciplinaire: bonne intention, résultat désastreux” in Actualités en bref, augustus 2008, nr. 211, Kluwer, Statutenzakboekje overheidspersoneel, 2010, Kluwer, blz. 955.

La suppression de la sanction de révocation a donc eu pour seul effet de déplacer la privation de pension sur la sanction désormais la plus sévère, à savoir la suspension d'office.

Dès lors, les communes – et les C.P.A.S. – sont actuellement privés de la possibilité de prendre la seule sanction entraînant la rupture du lien statutaire : d'une part, leur décision aurait pour effet disproportionné de priver l'intéressé, de manière rétroactive, de sa pension statutaire ; et d'autre part, ils s'exposeraient au risque de voir leur décision annulée par le Conseil d'État.

C'est pourquoi il est proposé de rétablir la sanction de révocation. De cette manière, l'effet de privation du droit à la pension liée au statut et déjà proméritee portera à nouveau sur cette sanction, la plus grave de l'arsenal, libérant la sanction de démission d'office de ce lourd accessoire.

Commentaire des articles

Article 1^{er}

Cette disposition n'appelle pas de commentaire.

Article 2

Cette disposition rétablit l'article 283 de la Nouvelle loi communale dans la formulation que lui a donné l'article 1er de la loi du 24 mai 1991 « modifiant la Nouvelle loi communale en ce qui concerne le régime disciplinaire ».

Dès lors, deux « sanctions maximales » sont à nouveau prévues par cet article : la démission d'office et la révocation.

La sanction de révocation n'est réintroduite qu'à la seule fin que la démission d'office ne soit pas la sanction la plus grave au sens de l'article 50 de la loi générale sur les pensions civiles et ecclésiastiques du 21 juillet 1844.

Zakia KHATTABI (F)
Philippe CLOSE (F)
Ahmed EL KHANNOUSS (F)
René COPPENS (N)
Walter VANDENBOSSCHE (N)
Annemie MAES (N)

De afschaffing van de straf van de afzetting heeft dus als enig effect gehad dat het ontzeggen van het recht op pensioen verschoven is naar de zwaarste straf, te weten de schorsing van ambtswege.

De gemeenten – en de OCMW's – kunnen dus thans niet meer de enige straf opleggen die de statutaire band verbreekt: enerzijds, zou hun beslissing als onevenredig gevolg hebben dat de betrokkene met terugwerkende kracht zijn statutair pensioen verliest; anderzijds, lopen zij het risico dat hun beslissing door de Raad van State vernietigd wordt.

Bijgevolg wordt voorgesteld om de straf van de afzetting opnieuw in te voeren. Op die manier zal het ontzeggen van het recht op pensioen verbonden aan het statuut en reeds verdiend opnieuw worden gekoppeld aan die straf, die de zwaarste is van de mogelijke straffen en waardoor de straf van het ontslag van ambtswege niet langer leidt tot dat zware neveneffect.

Commentaar bij de artikelen

Artikel 1

Deze bepaling vereist geen commentaar.

Artikel 2

Deze bepaling herstelt artikel 283 van de Nieuwe Gemeentewet zoals die geformuleerd was in artikel 1 van de wet van 24 mei 1991 “tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet wat de tuchtregeling betreft”.

Er worden dus opnieuw twee “zwaarste straffen” in dit artikel opgelegd: het ontslag van ambtswege en de afzetting.

De afzetting wordt enkel opnieuw ingevoerd om te voorkomen dat het ontslag van ambtswege de zwaarste straf wordt in de zin van artikel 50 van de algemene wet van 21 juli 1844 op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen.

PROPOSITION D'ORDONNANCE**modifiant la Nouvelle loi communale
afin de rétablir la sanction de révocation***Article 1^{er}*

La présente ordonnance règle une matière visée à l'article 39 de la Constitution.

Article 2

L'article 283, 3°, dernier tiret de la Nouvelle loi communale, modifié par la loi du 24 mai 1991 modifiant la Nouvelle loi communale en ce qui concerne le régime disciplinaire, abrogé par l'ordonnance du 12 juin 2008 modifiant l'article 283, 3°, de la Nouvelle loi communale, est rétabli dans la rédaction suivante : « - la révocation ».

Zakia KHATTABI (F)
Philippe CLOSE (F)
Ahmed EL KHANNOUSS (F)
René COPPENS (N)
Walter VANDENBOSSCHE (N)
Annemie MAES (N)

VOORSTEL VAN ORDONNANTIE**tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet
teneinde de afzetting als straf opnieuw in te
voeren***Artikel 1*

Deze ordonnantie regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 39 van de Grondwet.

Artikel 2

Artikel 283, 3°, laatste streepje van de Nieuwe Gemeentewet gewijzigd door de wet van 24 mei 1991 tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet wat de tuchtregeling betreft, opgeheven door de ordonnantie van 12 juni 2008 tot wijziging van artikel 283, 3°, van de Nieuwe Gemeentewet, wordt opnieuw toegevoegd en als volgt geformuleerd: “- de afzetting”.