Conseil d'Etat - Raad van State
LEGISLATION - WETGEVING
31 OCT 1977
Transmis ... Coördinatie

H

BL.

L.12.940/1.

F.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 26e september 1977 door de Minister van Volksgezondheid en Leefmilieu verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "ter uitvoering van de artikelen 38 en 39 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn", heeft de 6e oktober 1977 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique et de l'Environnement, le 26 septembre 1977, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "pris en exécution des articles 38 et 39 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale", a donné le 6 octobre 1977 l'avis suivant :

07. NOV. 1977

OPSCHRIFT.

Het ontwerp strekt ertoe de bezoldiging van de voorzitter en de presentiegelden van de leden van de raden voor maatschappelijk welzijn te regelen.

Het opschrift ware derhalve beter gesteld als volgt :

"Koninklijk besluit betreffende de bezoldiging van de voorzitters en de presentiegelden van de leden van de raden voor maatschappelijk welzijn".

Artikel 1.

Voor artikel 1 wordt de volgende redactie voorgesteld :

"Artikel 1.-

De bepalingen van dit besluit zijn van toepassing op de voorzitters en de leden van de raden voor maatschappelijk welzijn bedoeld in hoofdstuk II van de wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, hierna "de wet" genoemd".

Artikel 2.

De draagwijdte van het ontwerp in acht genomen ware artikel 2 beter gesteld als volgt :

.../...

"Artikel 2.-

De uitgaven die voortvloeien uit de bezoldiging van de voorzitter en de presentiegelden van de leden worden door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn onder een afzonderlijke post op hun begroting gebracht".

Artikel 3.

Volgens de inlichtingen verstrekt door de gemachtigde ambtenaar is de juiste draagwijdte van deze bepaling, dat de raad van het centrum aan zijn voorzitter geen hogere bezoldiging mag toekennen dan degene waarop hij aanspraak zou kunnen maken indien op hem bij analogie de regeling zou worden toegepast die geldt voor de schepenen van de gemeente waar de zetel van het centrum gevestigd is.

Om deze draagwijdte in de tekst tot uiting te doen komen, wordt voor artikel 3 de volgende tekst voorgesteld :

"Artikel 3.-

De bezoldigingsregeling van de voorzitter mag niet gunstiger zijn dan de wedderegeling van de schepenen van de gemeente waar het centrum zijn zetel heeft".

.../...

Artikel 4.

Artikel 4 ware beter gesteld als volgt :

"Artikel 4.-

De voorzitter die gedurende drie achtereenvolgende maanden afwezig of verhinderd is en zijn ambt daarna niet hervat gedurende een ononderbroken periode van een maand, verliest het voordeel van zijn bezoldiging vanaf de vierde maand. Indien zijn afwezigheid echter het gevolg is van ziekte, wordt zijn bezoldiging tot de helft herleid".

Artikel 5.

De bepaling van artikel 5 van het ontwerp kan op het eerste gezicht strijdig lijken met artikel 39, eerste lid, van de wet van 8 juli 1976, vermits in laatstgenoemd voorschrift wordt gezegd dat, wanneer een lid van de raad de voorzitter bestendig vervangt gedurende ten minste een maand, hem een bezoldiging "wordt" uitbetaald, terwijl luidens artikel 5 van het ontwerp een dergelijke bezoldiging slechts dient te worden toegekend "in zoverre" de raad voor maatschappelijk welzijn een wedde heeft toegekend aan zijn effectieve voorzitter.

Die restrictie lijkt nochtans gerechtvaardigd.

Wanneer artikel 39, eerste lid, blijkbaar aan de vervanger een absoluut recht op bezoldiging ver-

.../...

leent - waar luidens artikel 38, eerste lid, het toekennen van een bezoldiging aan de voorzitter slechts een faculteit is - is zulks niet uit te leggen als een door de wetgever bewust gewild onderscheid.

Aanvankelijk was het de bedoeling de raad voor maatschappelijk welzijn te verplichten een bezoldiging aan zijn voorzitter toe te kennen ("de raad kent toe" luidde de oorspronkelijke tekst van artikel 38; Gedr. St., Senaat, 1974-1975, nr. 581-1). In die optiek was het logisch de raad ook te verplichten een bezoldiging aan de vervanger toe te kennen.

Tijdens de bespreking van het wetsontwerp in de Senaatscommissie is de verplichting om de voorzitter te bezoldigen in een faculteit omgezet, naar het voorbeeld van de regeling die de laatste jaren voor de voorzitters van de belangrijke commissies van openbare onderstand had gegolden, "aangezien, ingevolge de wijzigingen door de commissie aan het oorspronkelijk opzet van het ontwerp gebracht, tal van plaatselijke centra niet de belangrijkheid of de bedrijvigheid zullen kennen die een bezoldiging voor de voorzitter van de raad rechtvaardigen" (Gedr. St., Senaat, 1975-1976, nr. 581-2, blz. 70-71).

Gelet op die fundamentele wijziging, alsmede op het feit dat voor de niet-aanpassing van artikel 39, eerste lid, van de wet, geen enkele verklaring is gegeven, is de interpretatie van het bepaalde in artikel 39 van de wet, die in het ontwerp tot uiting komt, de meest logische, zoniet zou men voor de vervanger een gunstiger regeling aanvaarden dan voor de titularis, wat kennelijk de bedoeling van de wetgever niet kan zijn geweest.

*

De laatste zinsnede van artikel 5 ("een wedde ... vastgesteld volgens dezelfde regel als bepaald bij artikel 3 van dit besluit") kan de indruk wekken, dat de raad voor maatschappelijk welzijn, op voorwaarde dat hij het bij artikel 3 vastgestelde maximum eerbiedigt, een andere wedderegeling voor de vervanger zou kunnen uitvaardigen dan degene die voor de voorzitter geldt.

Daar zulks, volgens de gemachtigde ambtenaar, niet de bedoeling is, stelle men die zinsnede beter als volgt : "een wedde ... berekend overeenkomstig de voor de voorzitter vastgestelde regeling".

Artikel 6.

Artikel 6 van het ontwerp stelt dat buiten hun bezoldiging en de terugbetaling van de gemaakte kosten als bedoeld in het laatste lid van artikel 38, de voorzitter en zijn plaatsvervanger geen enkele "bijkomende verdienste of voordeel" ten laste van het O.C.M.W. mogen genieten, om welke reden en onder welke benaming ook.

In feite houdt die bepaling in dat de voorzitter en zijn plaatsvervanger slechts kunnen worden vergoed bij wege van een bezoldiging of van een terugbetaling van gemaakte kosten.

Naar de letter genomen reikt zodanig ontwerpvoorschrift verder dan het bepaalde in de artikelen 38

.../...

en 39 van de wet van 8 juli 1976. Het ligt niettemin volkomen in de lijn van genoemde wet. Aanvaard is dat de Koning in artikel 67 van de Grondwet de bevoegdheid put om uit de wet en de algemene opzet ervan de gevolgen te trekken die daaruit volgens de geest en de doeleinden van de wet natuurlijk voortvloeien. Van die bevoegdheid moet dan evenwel op een algemene wijze gebruik worden gemaakt. Aldus hoort het bedoeld voorschrift te verruimen tot alle leden van de raden voor maatschappelijk welzijn. Zodanige bepaling vindt dan haar plaats na artikel 2 in hoofdstuk I - Algemene bepalingen.

Het nieuwe artikel 3, dat de vernummering van de artikelen 3, 4 en 5 van het ontwerp met zich meebrengt, schrijve men als volgt :

"Artikel 3.-

Buiten een bezoldiging of presentiegeld en de terugbetaling van de kosten als bedoeld in artikel 38, vierde lid, van de wet, mogen de voorzitter, het lid dat hem vervangt en de leden geen enkele vergoeding of voordeel ten laste van het openbaar centrum genieten, om welke reden en onder welke benaming ook".

Artikel 7.

De bepalingen van dit artikel zijn, op één detail na, overgenomen uit artikel 6 van het koninklijk besluit van 2 september 1976 tot vaststelling van de wedden van de burgemeesters en schepenen.

.../...

Luidens de tekst van § 1, derde lid, zou de uitbetaling van de wedde voor de volledige maand in geval van overlijden in de loop van de maand evenwel slechts een faculteit zijn ("In afwijking ... kan de wedde") en derhalve een bijkomende stellingname van de raad vergen, daar waar het in het voornoemde koninklijk besluit van 2 september 1976 om een verplichting gaat.

Indien het niet de bedoeling zou zijn op dit punt van de voor de burgemeesters en schepenen geldende regeling af te wijken, zou men ook hier in dat derde lid moeten schrijven : "In afwijking van het vorig lid, is de bezoldiging ... geheel verschuldigd ...".

*

In het belang van een eenvormige terminologie, vervange men "wedde" door "bezoldiging".

*

Het eerste lid stelle men best als volgt :

"De bezoldiging wordt maandelijks betaald, vooruit aan de voorzitter en na vervallen termijn ...".

Artikel 8.

Na de uitleg van de bevoegde ambtenaar te hebben gehoord, wordt voor artikel 8 volgende tekst in overweging gegeven :

.../...

"Artikel 8.-

Aan de leden kunnen presentiegelden worden toegekend voor het bijwonen van vergaderingen van de raad, alsmede voor het bijwonen der vergaderingen van het vast bureau en van de overeenkomstig de artikelen 27 en 94 van de wet opgerichte bijzondere comités.

De bijzondere comités komen evenwel voor de toepassing van deze bepaling enkel in aanmerking voor zover zij, met inbegrip van de voorzitter, ten minste drie leden tellen".

Artikel 9.

Het bijhouden van het register waarvan sprake in het tweede lid, wordt op een te summiere wijze georganiseerd, opdat dit register het nut zou kunnen opleveren dat er blijkbaar van verwacht wordt.

Reeds heel wat meer waarborgen zou een dergelijk register bieden, indien het tweede lid zou worden aangevuld met de zinsnede : "waarvan de vermeldingen ter vergadering door de voorzitter en de secretaris echt worden verklaard".

Artikel 10.

Artikel 10 kan korter geredigeerd worden als volgt :

.../...

"Artikel 10.-

Er mag aan een zelfde lid per dag slechts éénmaal presentiegeld worden toegekend, ongeacht de aard en het aantal der vergaderingen welke het heeft bijgewoond.

De voorzitter en het lid dat hem vervangt hebben geen recht op presentiegeld voor de vergaderingen die plaatsvinden in een periode waarvoor zij op een bezoldiging aanspraak kunnen maken".

Artikel 11.

Men stelle artikel 11, § 2, als volgt :

"§ 2. Het totaal bedrag dat maandelijks als presentiegeld aan elk lid wordt uitgekeerd, mag niet hoger zijn dan de helft van de maandwedde vastgesteld voor de voorzitter.

Indien geen bezoldiging voor de voorzitter is vastgesteld, mag het maandelijks maximum van de presentiegelden niet hoger zijn dan de helft van de maandelijkse bezoldiging die aan de voorzitter kon worden toegekend".

Artikel 13.

Artikel 13 ware beter gesteld als volgt :

.../...

"Artikel 13.-

Het koninklijk besluit van 1 juli 1970 ter uitvoering van artikel 24 van de wet van 10 maart 1925 tot regeling van de openbare onderstand, gewijzigd bij de wet van 8 december 1976 en bij de koninklijke besluiten van 6 december 1973 en van 27 februari 1975, wordt opgeheven".

INTITULE.

Le projet a pour objet de régler le traitement du président et les jetons de présence des membres des conseils de l'aide sociale.

L'intitulé serait, dès lors, mieux rédigé comme suit :

"Arrêté royal relatif au traitement des présidents et aux jetons de présence des membres des conseils de l'aide sociale".

Article 1er.

La rédaction suivante est proposée pour l'article 1er :

"Article 1er.-

Les dispositions du présent arrêté sont applicables aux présidents et aux membres des conseils de l'aide sociale visés au chapitre II de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, dénommée ci-après "la loi".

Article 2.

Compte tenu de la portée du projet, l'article 2 gagnerait à être rédigé comme suit :

.../...

"Article 2.-

Les dépenses afférentes au traitement du président et aux jetons de présence des membres sont inscrites par les centres publics d'aide sociale à un article spécial de leur budget".

Article 3.

Selon les précisions fournies par le fonctionnaire délégué, la portée exacte de cette disposition est d'interdire au conseil du centre d'accorder à son président un traitement plus élevé que celui auquel il pourrait prétendre s'il lui était fait application, par analogie, du régime applicable aux échevins de la commune où est établi le siège du centre.

Pour bien faire ressortir cette intention, il est proposé de rédiger l'article 3 comme suit :

"Article 3.-

Le régime de traitement du président ne peut être plus avantageux que celui des échevins de la commune où le centre a son siège".

Article 4.

L'article 4 serait mieux rédigé comme suit :

"Article 4.-

Le président qui, après avoir été absent ou empêché pendant trois mois consécutifs, ne reprend pas sa fonction

.../...

pendant une période ininterrompue d'un mois, perd le bénéfice de son traitement à partir du quatrième mois. Si, toutefois, l'absence est due à la maladie, son traitement est réduit à la moitié".

Article 5.

La disposition de l'article 5 du projet peut, à première vue, paraître contraire à l'article 39, alinéa 1er, de la loi du 8 juillet 1976. En effet, ce dernier article dispose qu'au cas où un membre du conseil de l'aide sociale remplace le président pour un terme ininterrompu d'un mois au moins, il lui "sera" alloué un traitement, alors qu'aux termes de l'article 5 du projet, il y a lieu de ne lui accorder un traitement que "pour autant" que le conseil de l'aide sociale en ait accordé un à son président effectif.

Cette restriction s'avère néanmoins justifiée.

Le fait que l'article 39, alinéa 1er, reconnaît apparemment au remplaçant un droit absolu à traitement -alors qu'aux termes de l'article 38, alinéa 1er, de la loi, l'octroi d'un traitement au président n'est qu'une simple faculté- ne doit pas s'interpréter comme une distinction voulue délibérément par le législateur.

L'intention initiale était d'obliger le conseil de l'aide sociale à allouer un traitement à son président (le texte primitif de l'article 38 portait : "le conseil accorde"; Doc. parl. Sénat, 1974-1975, n° 581-1). Il était logique, dans cette optique, d'imposer la même obligation à l'égard du remplaçant.

.../...

Au cours de la discussion du projet de loi en commission du Sénat, l'obligation de rémunérer le président a été transformée en une simple faculté, à l'instar de ce que prévoyait le régime qui avait été applicable au cours des dernières années aux présidents des commissions d'assistance publique importantes, étant donné que "les modifications apportées par la Commission aux objectifs initiaux du projet auront pour effet que bon nombre de centres locaux n'auront pas l'importance ou l'activité justifiant un traitement pour le président du conseil" (Doc. parl. 1975-1976, n° 581-2, p. 70-71).

Eu égard à cette modification fondamentale et au fait que la non-adaptation de l'article 39, alinéa 1er de la loi n'a pas été autrement expliquée, l'interprétation sous-jacente à l'article 39 de la loi apparaît comme la plus logique. Adopter une autre interprétation, ce serait admettre pour le remplaçant un régime plus avantageux que pour le titulaire. Telle n'a manifestement pu être l'intention du législateur.

*

Le dernier membre de phrase de l'article 5 ("un traitement fixé selon la même règle que celle qui est déterminée par l'article 3 du présent arrêté") peut faire croire qu'à condition de respecter le maximum prévu par l'article 3, le conseil de l'aide sociale pourrait adopter pour le remplaçant un régime de traitement autre que celui qui est prévu pour le président.

.../...

Telle n'étant pas, selon le fonctionnaire délégué, l'intention du Gouvernement, il vaudrait mieux rédiger ce membre de phrase comme suit : "un traitement ... calculé conformément au régime arrêté pour le président".

Article 6.

L'article 6 du projet dispose qu'en dehors de leur traitement et du remboursement des frais exposés visés au dernier alinéa de l'article 38 de la loi, le président et son remplaçant ne peuvent jouir d'aucun "émolument ou avantage" à charge du centre public, pour quelque cause et sous quelque dénomination que ce soit.

En fait, cette disposition implique que le président et son remplaçant ne peuvent être indemnisés que par voie de traitement ou de remboursement des frais exposés.

Prise à la lettre, une telle disposition va au-delà de ce qui est prévu par les articles 38 et 39 de la loi du 8 juillet 1976. Elle ne s'inscrit pas moins dans la ligne de cette loi. Il est admis que le Roi puise dans l'article 67 de la Constitution le pouvoir de tirer de la loi et de son économie générale les conséquences qui en découlent naturellement selon son esprit et son objectif. Encore faut-il, en pareille occurrence, que ce pouvoir soit utilisé d'une manière générale. Il convient, dès lors, d'étendre la disposition sous revue à tous les membres des conseils de l'aide sociale. Une telle disposition trouverait sa place au sein du chapitre Ier, "Dispositions générales", à la suite de l'article 2.

.../...

Ce nouvel article 3, qui entraînerait un changement du numéro d'ordre des articles 3, 4 et 5 du projet, devrait être rédigé comme suit :

"Article 3.-

En dehors d'un traitement ou de jetons de présence et du remboursement des frais visés à l'article 38, alinéa 4, de la loi, le président, le membre qui le remplace ainsi que les membres du conseil, ne peuvent jouir d'aucune indemnité ou avantage à charge du centre public, pour quelque cause et sous quelque dénomination que ce soit".

Article 7.

Les dispositions de cet article sont, à un détail près, reprises de l'article 6 de l'arrêté royal du 2 septembre 1976 fixant les traitements des bourgmestres et des échevins.

Aux termes du § 1er, alinéa 3, le paiement du traitement afférent au mois entier en cas de décès survenu au cours de ce mois, ne serait toutefois qu'une faculté ("Par dérogation ... le traitement peut ...") et nécessiterait, dès lors, une prise de position supplémentaire du conseil alors que, dans l'arrêté royal du 2 septembre 1976, il s'agit d'une obligation.

S'il n'entrait pas dans l'intention du Gouvernement de déroger sur ce point à la réglementation applicable aux bourgmestres et échevins, il y aurait lieu d'écrire à l'alinéa 3 : "Par dérogation à l'alinéa précédent, le traitement ... est dû en entier".

*

Par souci d'unité dans la terminologie, il est recommandé, dans la version néerlandaise, de remplacer le mot "wedde" par "bezoldiging".

*

Le texte néerlandais de l'alinéa 1er devrait être rédigé comme suit :

"De bezoldiging wordt maandelijks betaald, vooruit aan de voorzitter en na vervallen termijn ...".

Article 8.

Le fonctionnaire délégué entendu en ses explications, le Conseil d'Etat propose pour l'article 8, la rédaction suivante :

"Article 8.-

Des jetons de présence peuvent être accordés aux membres pour la participation aux réunions du conseil ainsi que pour la participation aux réunions du bureau permanent et des comités spéciaux créés conformément aux articles 27 et 94 de la loi.

Les comités spéciaux ne sont toutefois retenus pour l'application de la présente disposition que pour autant qu'ils comptent au moins trois membres, le président inclus".

.../...

Article 9.

La tenue du registre visé à l'alinéa 2, est organisée de manière par trop sommaire que pour pouvoir présenter l'utilité que l'on semble en escompter.

Les garanties offertes par un tel registre se trouveraient déjà considérablement accrues, si l'alinéa 2 était complété par le membre de phrase ci-après : "et dont les mentions sont certifiées sincères et véritables, à la réunion, par le président et le secrétaire".

Article 10.

L'article 10 gagnerait en concision s'il était rédigé comme suit :

"Article 10.-

Il ne peut être accordé au même membre qu'un jeton de présence par jour, quels que soient la nature et le nombre des réunions auxquelles il a assisté.

Le président et le membre qui le remplace, n'ont pas droit à des jetons de présence pour les réunions qui ont lieu au cours d'une période pour laquelle ils peuvent prétendre à un traitement".

Article 11.

L'article 11, § 2, gagnerait à être rédigé comme suit :

.../...

"§ 2. Le montant total payé mensuellement à chaque membre à titre de jetons de présence, ne peut excéder la moitié du traitement mensuel prévu pour le président.

Si aucun traitement n'est prévu pour le président, le maximum mensuel des jetons de présence ne peut dépasser la moitié du traitement mensuel qui pouvait être alloué au président".

Article 13.

L'article 13, serait mieux libellé comme suit :

"Article 13.-

L'arrêté royal du 1er juillet 1970 pris en exécution de l'article 24 de la loi du 10 mars 1925, organique de l'assistance publique, modifié par la loi du 8 décembre 1976 et par les arrêtés royaux des 6 décembre 1973 et 27 février 1975, est abrogé".

De kamer was samengesteld uit

de Heren : Ch. SMOLDERS, kamervoorzitter,
Messieurs : président de chambre,

H. COREMANS, staatsraden,
A. VANDER STICHELE, conseillers d'Etat,

J. LIMPENS, bijzitters van de afdeling wetgeving,
S. FREDERICQ, assesseurs de la section de législation,

E. VAN VYVE, afdelingsgriffier.
greffier de section.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. A. VANDER STICHELE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. NIMMEGEERS, eerste auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. A. VANDER STICHELE.

Le rapport a été présenté par M. J. NIMMEGEERS, premier auditeur.

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

E. VAN VYVE. Ch. SMOLDERS.