BV.

CONSEIL D'ETAT · RAAD VAN STATE
LEGISLATION · WETGEVING
L
23-12-1983
Transmis à M.
Overgemaakt aan de H.

L. 15.899/9.

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Premier Ministre, le 7 décembre 1983, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° "relatif à la durée des prestations des agents dans certains services publics pendant la première année de service", a donné le 12 décembre 1983 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, de 7e december 1983 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit nr "betreffende de duur der prestaties der personeelsleden in sommige overheidsdiensten tijdens het eerste jaar na de indienstneming", heeft de 12e december 1983 het volgend advies gegeven :

Suivant l'article 1er, 1°, de la loi du 6 juillet 1983 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi :

> "Afin d'assurer le redressement économique et financier, la diminution des charges publiques, l'assainissement des finances publiques et la création d'emplois, le Roi peut, par arrêtés délibérés en Conseil des Ministres, prendre toutes les mesures utiles en vue :
>
> 1° de limiter ou de réduire les dépenses publiques, notamment en fixant le montant et les modalités d'octroi des subventions, indemnités et allocations qui sont en tout ou en partie, directement ou indirectement, à charge de l'Etat;".

Il faut mais il ne suffit pas qu'une mesure ait pour objet "de limiter ou de réduire les dépenses publiques" pour qu'elle entre dans les prévisions de cette disposition, sans quoi la portée de celle-ci recouvrirait une grande partie des compétences normalement dévolues au législateur.

L'utilisation de l'adverbe "notamment" a été expliquée à différentes reprises au cours des travaux préparatoires de cette loi. C'est ainsi que devant la Commission spéciale de la Chambre, le Ministre du Budget s'est exprimé comme suit :

> "Le mot "notamment" figurait déjà à l'article 1er, 5°, de la loi du 2 février 1982 et indique, en effet, qu'outre les mesures possibles déjà énumérées, d'autres mesures pourront encore être prises sur la base de l'article 1er, 1°" (1).

Devant la Commission spéciale du Sénat, le même Ministre du Budget a donné le commentaire suivant :

.../...

---

(1) Chambre, 1982-1983, doc. n° 643/22, p. 110.

"Le terme "notamment" ne signifie pas qu'il s'agit de la pointe émergée de l'iceberg, mais veut dire que ce qui figure dans le texte peut être éventuellement complété par l'une ou l'autre mesure qui n'est pas envisagée pour le moment" (1).

Les mesures permises par l'article 1er, 1°, doivent, dès lors, relever du même ordre que celles qui sont citées à titre d'exemples. Il ne se concevrait pas que le législateur ait eu en vue de permettre une réduction des traitements en se bornant à viser expressément la fixation du montant et des modalités d'octroi des subventions, indemnités et allocations.

Telle est pourtant la seule justification que le rapport au Roi donne des mesures contenues dans l'arrêté en projet. La diminution du temps de travail y apparaît, en effet, nettement comme la conséquence en équité de la diminution recherchée des traitements afférents à la première année d'exercice des fonctions publiques qui tombent sous l'application de l'arrêté en projet.

Au demeurant, c'est le 8° de l'article 1er de la loi de pouvoirs spéciaux qui habilite le Roi à prendre des mesures de sauvegarde et de promotion de l'emploi et de résorption du chômage. De telles mesures pourraient consister en une réduction de la durée du travail (8°, a) ou en la promotion du travail à temps partiel (8°, e), mais, dans ces deux cas, l'embauche compensatoire est non seulement liée à la réduction du temps de travail mais elle en est la finalité même.

.../...

---

(1) Sénat, 1982-1983, doc n° 518/2, p. 41.

Or, tel n'est pas du tout l'objet de l'arrêté en projet, qui ne prévoit pas que les 20 pour cent de réduction du temps de travail permettront une quelconque embauche compensatoire.

S'il est vrai, comme le Ministre du Budget l'a déclaré devant la Commission spéciale du Sénat, que "le statut, notamment pécuniaire, des membres de la fonction publique n'est pas de nature privée", qu' "il n'est même pas de nature législative" et qu'il "peut être modifié par simple arrêté royal" (1), encore faut-il observer que le projet ne se présente pas comme tel et que le projet d'un arrêté royal ordinaire devrait être soumis aux consultations prévues par les dispositions légales et réglementaires applicables en matière de statut de la fonction publique.

En conclusion, il apparaît donc que l'article 1er, 1°, de la loi de pouvoirs spéciaux, est invoqué à tort et que l'arrêté en projet manque, dans ses dispositions essentielles, du fondement requis.

---

(1) Sénat 1982-1983, doc. n° 518/2, p. 38.

Artikel 1, 1°, van de wet van 6 juli 1983 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning, luidt :

> "Met het oog op het economisch en financieel herstel, de vermindering van de openbare lasten, de gezondmaking van de openbare financiën en het scheppen van werkgelegenheid, kan de Koning bij in Ministerraad overlegde besluiten, alle nuttige maatregelen nemen ten einde :
>
> 1° de openbare uitgaven te beperken of te verminderen, onder meer door het bedrag en de toekenningsmodaliteiten van de subsidies, vergoedingen en uitkeringen vast te stellen die, geheel of ten dele, rechtstreeks of onrechtstreeks, ten laste van de Staat zijn;".

Het is noodzakelijk maar niet voldoende dat een maatregel ertoe strekt "de openbare uitgaven te beperken of te verminderen", wil hij onder de voorzieningen van die bepaling vallen; ware dit wel voldoende, dan zou die bepaling een groot gedeelte dekken van de bevoegdheden die normaal aan de wetgever zijn toegekend.

Het gebruik van de term "onder meer" is tijdens de parlementaire voorbereiding van die wet herhaaldelijk toegelicht. Zo heeft de Minister van Begroting voor de Bijzondere Commissie van de Kamer de volgende uitleg verschaft :

> "Het woord "onder meer" kwam reeds voor in artikel 1, 5°, van de wet van 2 februari 1982 en wijst er inderdaad op dat - naast de reeds opgesomde mogelijke maatregelen - nog andere maatregelen kunnen worden genomen op grond van artikel 1, 1°" (1).

.../...

---

(1) Kamer, 1982-1983, Gedr. St. nr 643/22, p. 110.

Voor de Bijzondere Commissie van de Senaat heeft dezelfde Minister van Begroting de volgende commentaar gegeven :

> "De uitdrukking "onder meer" betekent niet dat het enkel gaat om de top van de ijsberg, maar wel dat wat in de tekst voorkomt eventueel kan worden aangevuld met de een of andere maatregel die voor het ogenblik niet overwogen wordt" (1).

De door artikel 1, 1°, geoorloofde maatregelen moeten derhalve tot dezelfde orde behoren als die welke bij wijze van voorbeeld zijn opgesomd. Het is niet denkbaar dat de wetgever met de ene uitdrukkelijke verwijzing naar de vaststelling van het bedrag en de toekenningsmodaliteiten van de subsidies, vergoedingen en uitkeringen, de bedoeling zou hebben gehad een vermindering van de wedden mogelijk te maken.

Dat is nochtans de enige verantwoording die het verslag aan de Koning voor de in het ontworpen besluit vervatte maatregelen geeft. De vermindering van de werktijd komt daar immers duidelijk naar voren als het billijke gevolg van de beoogde vermindering van de wedden voor het eerste jaar waarin de openbare ambten die onder de toepassing van het ontworpen besluit vallen, worden uitgeoefend.

Overigens is het de bepaling onder 8° van artikel 1 van de bijzondere-machtenwet die de Koning machtigt tot het nemen van maatregelen tot vrijwaring en bevordering van de werkgelegenheid en tot opslorping van de werkloosheid. Zodanige maatregelen zouden kunnen bestaan in een arbeidstijdverkorting (8°, a) of in het be-

.../...

---

(1) Senaat, 1982-1983, Gedr. St., nr 518/2, p. 41.

vorderen van de deeltijdse arbeid (8°, e), maar in die twee gevallen hangt de compenserende indienstneming niet alleen samen met de werktijdverkorting maar is ze het doel zelf ervan.

Dit is echter helemaal niet de strekking van het ontworpen besluit, hetwelk niet in het uitzicht stelt dat de werktijdverkorting met 20 percent enige compenserende indienstneming mogelijk zal maken.

Het moge dan nog waar zijn, zoals de Minister van Begroting voor de Bijzondere Commissie van de Senaat heeft verklaard, dat "het statuut en met name de wedderegeling van het overheidspersoneel niet van particuliere aard is", dat "er zelfs geen wet voor nodig is" en dat "zij kan worden gewijzigd bij een gewoon koninklijk besluit" (1), toch dient opgemerkt te worden dat het ontwerp zich niet als dusdanig voordoet en dat het ontwerp van een gewoon koninklijk besluit onderworpen zou moeten worden aan de raadplegingen die voorgeschreven zijn door de inzake statuut van het openbaar ambt geldende wets- en verordeningsbepalingen.

De conclusie is dan ook dat artikel 1, 1°, van de wet tot toekenning van bijzondere machten dus blijkbaar ten onrechte wordt ingeroepen en dat het ontworpen besluit in zijn essentiële bepalingen de vereiste rechtsgrond mist.

---

(1) Senaat, 1982-1983, Gedr. St., nr 518/2, p. 38.

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

P. KNAEPEN, conseillers d'Etat,
A. VANWELKENHUYZEN, staatsraden,

Madame : R. DEROY, greffier assumé,
Mevrouw : toegevoegd griffier.

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

Le rapport a été présenté par M. Ch. MENDIAUX, premier auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

R. DEROY.

De kamer was samengesteld uit

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. Ch. MENDIAUX, eerste auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

P. TAPIE.