Conseil d'Etat - Raad van State
ANVERS - ANTWERPEN
3 IV 1957

ML. - 1 - coordination (1) L. 5620/2.

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Justice, le 5 février 1957, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté ministériel "modifiant l'arrêté ministériel du 7 juillet 1953 portant statut pécuniaire des secrétaires, secrétaires adjoints et secrétaires adjoints à titre personnel des parquets près les cours et tribunaux", a donné le 20 février 1957 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 5e februari 1957 door de Minister van Justitie verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot wijziging van het ministerieel besluit dd. 7 juli 1953 houdende geldelijk statuut van de secretarissen, adjunct-secretarissen en adjunct-secretarissen titulair der parketten bij de hoven en rechtbanken", heeft de 20e februari 1957 het volgend advies gegeven :

Le projet comporte une difficulté en tant qu'il concerne le secrétaire et les secrétaires adjoints du parquet de l'auditeur général près la Cour militaire.

L'emploi de secrétaire du parquet de l'auditeur général a été institué par l'arrêté royal du 10 juin 1947, pris en exécution de "la loi du 15 juin 1899 comprenant le titre II du Code de la procédure pénale militaire - organisation judiciaire dans l'armée".

Le premier des emplois de secrétaire adjoint a été créé par un arrêté royal du 24 juillet 1920; quant au second de ces emplois, il n'existe, du moins à la connaissance du Conseil d'Etat, que dans la mesure où il a été procédé à une nomination de secrétaire adjoint par l'arrêté royal du 17 février 1954.

La situation de ces secrétaire et secrétaires adjoints est d'autant plus précaire qu'il ressort, sans aucun doute possible, des travaux préparatoires de la loi du 15 juin 1899, qu'il ne devait pas y avoir de secrétaires de parquet dans les juridictions militaires.

L'article 147 du projet de loi, discuté à la Chambre des Représentants au cours des séances des 9 et 16 février 1899, disposait :

"Le mode de nomination ou de désignation des greffiers et des greffiers adjoints des conseils de guerre, des secrétaires de parquet, des huissiers et des employés, est fixé par le Roi".

.../...

En conclusion d'échanges de vues dans lesquels il avait joué un rôle déterminant, M. DE BORGHRAVE, rapporteur de la commission à la Chambre, déclara : "Dans les parquets des auditeurs, les fonctions de secrétaire de parquet se confondent désormais avec la fonction de greffier". Il recommanda, en conséquence, l'omission, à l'article 147, de toute référence aux secrétaires de parquet, et proposa de formuler la disposition dans les termes ci-après :

"Le mode de nomination ou de désignation des greffiers adjoints des conseils de guerre, des messagers et des employés des parquets, est fixé par le Roi".

Ce texte fut voté. Il devint l'article 150 de la loi du 18 juin 1869 et régit encore la matière.

Le projet n'aura donc de fondement légal, quant à ses dispositions relatives aux secrétaire et secrétaires adjoints en service au parquet de l'auditeur général auprès de la Cour militaire, que lorsque l'article 150 de la loi aura été adapté aux besoins nouveaux du service et que la situation des agents intéressés aura été régularisée.

\+

\+ \+

Comme tous les règlements qui se sont succédé depuis 1935, le projet prévoit pour les secrétaires adjoints nommés à titre personnel un traitement inférieur à celui qu'il alloue aux secrétaires adjoints nommés à titre effectif.

.../...

Antérieurement à 1935 et sous l'empire du seul article 9 de la loi du 31 juillet 1920 qui a remplacé l'article 157 de la loi du 18 juin 1869 sur l'organisation judiciaire, il a toujours été considéré que de même que les traitements des greffiers adjoints à titre personnel des tribunaux de 1ère instance et de justice de paix devaient, en vertu de la disposition expresse de l'article 10 de la loi, être égaux à ceux des autres greffiers adjoints appartenant au même tribunal ou à la même justice de paix, de même les traitements des secrétaires adjoints à titre personnel devaient-ils, bien que la loi ne le déclarât pas expressément, être égaux à ceux des secrétaires adjoints effectifs. La loi exigeait, d'une part, que les secrétaires adjoints à titre personnel réunissent les mêmes conditions de capacité que les secrétaires adjoints effectifs et visait, d'autre part, manifestement à créer une équivalence de situation pour les auxiliaires administratifs des deux branches du pouvoir judiciaire. Le dernier alinéa de l'article 9 ne charge au demeurant pas le Ministre de fixer les traitements des secrétaires adjoints à titre personnel. Ceux-ci découlent de la loi elle-même par référence aux secrétaires adjoints effectifs (Ch. Représ. session 1919-1920, doc. n° 160 séance du 12 mars 1920, p.455 - Sénat, session 1919-1920, annales parlementaires,p. 566 - déclaration de M. VANDERVELDE, Ministre de la Justice). C'est ainsi que l'arrêté ministériel du 24 décembre 1920 et les arrêtés royaux des 16 décembre 1927 et 8 février 1929 n'ont pas distingué les secrétaires adjoints à titre personnel des secrétaires adjoints effectifs.

.../...

Il fallut l'arrêté royal n° 206 du 8 octobre 1935 pris en exécution de la loi du 31 juillet 1934, prorogée et complétée par celles des 7 décembre 1934, 15 et 30 mars 1935 attribuant au Roi certains pouvoirs en vue du redressement économique et financier et de l'abaissement des charges publiques, pour réduire les traitements des secrétaires adjoints à titre personnel et des greffiers adjoints à titre personnel - ces derniers dénommés dans l'entretemps greffiers à titre personnel dans les tribunaux de 1ère instance - à un chiffre inférieur à celui fixé pour les secrétaires adjoints effectifs et pour les greffiers adjoints effectifs.

Si le Gouvernement n'avait pas été convaincu que la portée de l'article 9 de la loi du 31 juillet 1920 était bien celle qu'en avaient dégagée les arrêtés royaux antérieurs à 1935, un arrêté royal pris en vertu des lois des pouvoirs spéciaux eût à cette époque été d'autant moins nécessaire pour abaisser les rétributions des secrétaires adjoints à titre personnel par rapport à ceux des secrétaires adjoints effectifs, que leurs traitements, à la différence de ceux des greffiers, étaient déterminés non par une loi mais par des arrêtés royaux qu'il était loisible au Roi de modifier quand il le jugeait à propos.

Qu'ils émanent du Roi ou du Ministre, les arrêtés pris postérieurement à 1935 ont tous maintenu le régime différentiel inauguré par l'arrêté royal n° 206, encore qu'ils aient chacun adapté le montant des rétributions aux circonstances nouvelles.

.../...

La légalité de ces dispositions postule que l'arrêté royal n° 206 soit tenu pour avoir définitivement et du moins implicitement établi le principe du régime différentiel moins favorable que celui des secrétaires adjoints effectifs, en même temps qu'il fixait pour la première fois les traitements en fonction de ce principe. Ainsi ont été confondues dans le même arrêté royal des dispositions qu'une loi seule pourrait modifier et des dispositions qui ne cesseraient pas de ressortir au pouvoir réglementaire. Les premières se matérialisent par l'insertion dans les tableaux annexés à l'arrêté royal du 16 décembre 1927 d'une catégorie nouvelle, celle des secrétaires adjoints à titre personnel qui jusqu'alors n'y était pas reprise parce que ces agents ne se distinguaient pas, quant au traitement, des autres secrétaires adjoints, et les secondes, par la fixation des barèmes propres aux agents de la nouvelle catégorie.

Cette interprétation de l'arrêté royal n° 206 trouve un complément d'appui dans les lois qui, depuis 1935, ont successivement fixé les traitements des greffiers et greffiers adjoints à titre personnel, car ces lois ont toutes maintenu pour ces membres du personnel des greffes le régime différentiel également institué en 1935 à leur égard par l'arrêté royal n° 206. Elle conduit à la conclusion que, dans la mesure où cet arrêté a établi pour les secrétaires adjoints à titre personnel le principe des traitements distincts moins favorables que ceux des secrétaires adjoints effectifs, il est toujours en vigueur. Il constitue dès lors un fondement valable aux dispositions du projet comme à celles des arrêtés royaux qui, postérieurement à 1935, ont alloué aux secrétaires adjoints à titre personnel, des traitements moindres que ceux des secrétaires adjoints effectifs.

.../...

Il faut aussi admettre que ces traitements tout comme ceux des autres membres du personnel administratif des parquets ont pu par la suite, et pourront encore à l'avenir être fixés par le Ministre.

L'article 9 de la loi du 31 juillet 1920 a notamment conféré au Ministre de la Justice le pouvoir de déterminer "les conditions d'âge et de capacité que les secrétaires et les employés des parquets doivent remplir, de fixer leur traitement ainsi que ceux des messagers".

Interpréter la disposition de l'arrêté royal n° 206 par laquelle le Roi a fixé pour la première fois le montant des traitements propres aux secrétaires adjoints à titre personnel comme signifiant que le Roi aurait entendu se réserver le pouvoir de fixer les rétributions de ces seuls agents, alors que le Ministre tenait de la loi celui d'arrêter les traitements de tous les autres agents administratifs des parquets, ne serait guère logique, ni conforme à une bonne organisation du service. Il n'en est d'ailleurs pas d'indication.

Les traitements des agents appartenant à une même hiérarchie sont établis en relation de l'un à l'autre. Il est d'autant plus judicieux que les traitements de tous les membres sans exception de cette hiérarchie soient déterminés par la même autorité, que les secrétaires adjoints à titre personnel sont précisément placés à mi-chemin de la hiérarchie et que celle-ci est peu étendue.

.../...

Il faut dès lors penser que l'arrêté royal n° 206 participe plutôt de la considération que l'article 9 de la loi du 31 juillet 1920 était conçu en termes suffisamment larges pour englober à l'avenir et sans modification textuelle comme sans autre disposition spéciale dans l'arrêté lui-même, l'attribution au Ministre de la Justice du pouvoir de fixer les traitements des secrétaires adjoints à titre personnel comme ceux des autres membres du personnel administratif des parquets.

Comme la légalité du projet,en tant qu'il concerne les secrétaires adjoints à titre personnel, ne repose en dernière analyse que sur une triple interprétation de la loi du 31 juillet 1920 et de l'arrêté royal n° 206 et que la légalité des dispositions existantes en 1952 a été mise en doute devant la section d'administration sans cependant que le Conseil d'Etat ait eu à statuer, il serait prudent d'en provoquer une fois pour toutes la confirmation par la loi. Il suffirait pour cela d'inviter le législateur à compléter le dernier alinéa de la disposition de la loi du 31 juillet 1920,qui est devenue l'article 157 de la loi du 18 juin 1869 sur l'organisation judiciaire,en y précisant que le Ministre de la Justice fixe le traitement des secrétaires adjoints à titre personnel.

\+

\+ \+

.../...

On remarque, sous réserve des observations qui viennent d'être formulées, que le projet enfreint l'article 1er, alinéa 2, de l'arrêté royal du 10 juin 1947 en ne prévoyant pas pour le secrétaire du parquet de l'auditeur général près la Cour militaire, le même traitement que celui des secrétaires des parquets des procureurs généraux près les Cours d'appel.

\+

\+ \+

L'article 2 du projet devrait enfin être rédigé comme suit :

"Article 2.-

Le présent arrêté a effet au 1er janvier 1957".

Bij het ontwerp doet zich een moeilijkheid voor, namelijk in zover het betrekking heeft op de secretaris en de adjunct-secretarissen van het parket van de auditeur-generaal bij het Militair Gerechtshof.

De betrekking van secretaris van het parket van de auditeur-generaal is opgericht bij het koninklijk besluit van 10 juni 1947, genomen ter uitvoering van "de wet van 15 juni 1899, inhoudende titel II van het Wetboek van Strafrechtspleging voor het leger - rechterlijke inrichting voor het leger".

Voor de eerste maal is een betrekking van adjunct-secretaris ingesteld bij een koninklijk besluit van 24 juli 1920 ; een tweede zodanige betrekking bestaat, althans naar de Raad van State bekend is, alleen voor zover het koninklijk besluit van 17 februari 1954 een adjunct-secretaris heeft benoemd.

De toestand van deze secretaris en adjunct-secretarissen is des te onzekerder, daar uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 15 juni 1899 ondubbelzinnig blijkt, dat er bij de militaire gerechten geen parketsecretarissen zouden zijn.

Artikel 147 van het ontwerp van de wet, dat de Kamer der Volksvertegenwoordigers in haar vergaderingen van 9 en 16 februari 1899 heeft besproken, bepaalde :

"De wijze van benoeming of aanduiding van de griffiers en de adjunct-griffiers van de krijgsraden, van parketsecretarissen, boden en beambten der parketten wordt door de Koning vastgesteld".

.../...

De verslaggever van de Kamercommissie, de Hr de BORGHRAVE, verklaarde tot besluit van een gedachtenwisseling waarin hij een beslissende rol had gespeeld : "In de parketten van de auditeurs vallen de functies van parketsecretaris voortaan samen met de functie van griffier". De verslaggever gaf dan ook in overweging, uit artikel 147 elke verwijzing naar parketsekretarissen te schrappen en stelde de volgende lezing voor :

"De wijze van benoeming of aanduiding der adjunct-griffiers van de krijgsraden, der boden en der beambten van de parketten, wordt door de Koning vastgesteld".

Dit is de tekst die is aangenomen. Hij is artikel 150 van de wet van 18 juni 1869 geworden en geldt nog steeds ter zake.

Voorzover betreft de bepalingen die betrekking hebben op de secretaris en adjunct-secretarissen in dienst bij het parket van de auditeur-generaal bij het Militair Gerechtshof, zal het ontwerp dus eerst rechtsgrond hebben nadat artikel 150 van de wet aan de nieuwe behoeften van de dienst is aangepast en de toestand van de betrokken beambten is geregeld.

+

+ +

Zoals alle sedert 1935 tot stand gekomen reglementen, kent het ontwerp aan de adjunct-secretarissen-titulair een lagere wedde toe dan aan de eigenlijke adjunct-secretarissen.

Vóór 1935 en onder de uitsluitende gelding van artikel 9 van de wet van 31 juli 1920, dat artikel 157 van de wet van 18 juni 1869 op de rechterlijke inrichting vervangen heeft, is de opvatting altijd geweest dat, evenals de wedden van de adjunct-griffiers-titulair bij de rechtbanken van eerste aanleg en van de vredegerechten krachtens de uitdrukkelijke bepaling van artikel 10 van de wet dezelfde dienden te zijn als die van de andere adjunct-griffiers bij dezelfde rechtbank of bij hetzelfde vredegerecht, ook de wedden van de adjunct-secretarissen-titulair, ofschoon de wet het niet uitdrukkelijk zegde, dezelfde moesten zijn als die van de eigenlijke adjunct-secretarissen. Aan de ene kant stelde de wet voor de adjunct-secretarissen-titulair dezelfde bekwaamheidsvereisten als voor de eigenlijke adjunct-secretarissen, anderzijds beoogde zij klaarblijkelijk, tot een evenwaardige toestand te komen voor de administratieve hulpkrachten van de twee onderdelen van de rechterlijke macht. Het laatste lid van artikel 9 belast de Minister overigens niet met de vaststelling van de wedde der adjunct-secretarissen-titulair. Deze wedde volgt uit de wet zelf, bij verwijzing naar het ambt van eigenlijk adjunct-secretaris (Kamer Volksv. zitt. 1919-1920, doc. nr 160, zitt. 12 maart 1920, blz. 455 - Senaat, zitt. 1919-1920 - Parl.Handelingen, blz. 566 - verklaring van de Hr VANDERVELDE, Minister van Justitie). Zo komt het dat het ministerieel besluit van 24 december 1920 en de koninklijke besluiten van 16 december 1927 en 8 februari 1929 geen onderscheid maken tussen adjunct-secretarissen-titulair en eigenlijke adjunct-secretarissen.

.../...

Eerst door het koninklijk besluit nr 206 van 8 oktober 1935, genomen ter uitvoering van de wet van 31 juli 1934, verlengd en aangevuld bij de wetten van 7 december 1934, 15 en 30 maart 1935 waarbij aan de Koning bepaalde machten worden toegekend met het oog op het economisch en financieel herstel en de vermindering van de openbare lasten, zijn de wedden van de adjunct-secretarissen-titulair en de adjunct-griffiers-titulair-deze laatsten hadden ondertussen de benaming griffiers-titulair bij de rechtbanken van eerste aanleg - gekregen - op een lager bedrag gesteld dan de wedden van de eigenlijke adjunct-secretarissen en adjunct-griffiers.

Indien de Regering niet overtuigd was geweest, dat de strekking van artikel 9 van de wet van 31 juli 1920 wel die was welke de na 1935 genomen koninklijke besluiten er in hebben gezien, zou een ter uitvoering van de bijzondere machten genomen koninklijk besluit op dat tijdstip des te minder noodzakelijk zijn geweest om de bezoldiging van de adjunct-secretarissen-titulair in verhouding tot die van de eigenlijke adjunct-secretarissen te verlagen, daar hun wedden, in tegenstelling met die van de griffiers, werden vastgesteld niet bij de wet maar bij koninklijke besluiten, die de Koning kon wijzigen wanneer hij het passend achtte.

De differentiële regeling die het koninklijk besluit nr 206 heeft ingevoerd, is gehandhaafd in alle besluiten die naderhand zowel door de Koning als door de Minister werden genomen, al is dan het bedrag van de wedden telkens aan de nieuwe omstandigheden aangepast.

.../...

De wettigheid van deze bepalingen veronderstelt, dat het koninklijk besluit nr 206 het beginsel van een differentiële regeling die minder gunstig is dan die van de eigenlijke adjunct-secretarissen, voorgoed en althans stilzwijgend heeft vastgesteld, terwijl het tevens voor de eerste maal de wedden op grond van dit beginsel bepaalde. Zo bevat eenzelfde koninklijk besluit door elkaar bepalingen die niet dan bij de wet kunnen worden gewijzigd, en andere die onder de verordenende overheid blijven ressorteren. De eerste kregen vorm door het invoegen van een nieuwe categorie in de bij het koninklijk besluit van 16 december 1927 gevoegde tabel, namelijk de categorie van de adjunct-secretarissen-titulair die er voordien niet in voorkwamen aangezien zij, wat de wedde betreft, niet van de andere adjunct-secretarissen waren onderscheiden, de laatste door het vaststellen van eigen weddeschalen voor de beambten van deze nieuwe categorie.

Deze interpretatie van het koninklijk besluit nr 206 vindt ten overvloede steun in de wetten die sedert 1935 telkens de wedden der griffiers en adjunct-griffiers-titulair hebben vastgesteld, want al deze wetten hebben voor deze leden van het griffiepersoneel de differentiële regeling die eveneens in 1935, bij het koninklijk besluit nr 206, voor hen was ingesteld, behouden. De conclusie is gewettigd dat dit besluit, in zover het in beginsel stelt, dat adjunct-secretarissen-titulair andere en minder gunstige wedden genieten dan eigenlijke adjunct-secretarissen, nog steeds van kracht is. Het is derhalve een geldige rechtsgrond voor de bepalingen zowel van het ontwerp als van de koninklijke besluiten die na 1935 aan de adjunct-secretarissen-titulair lagere wedden dan aan de eigenlijke adjunct-secretarissen hebben toegekend.

.../...

Ook dient te worden aangenomen dat deze wedden, evenals die van de andere leden van het administratief personeel van de parketten, naderhand konden en voortaan nog kunnen worden vastgesteld door de Minister.

Artikel 9 van de wet van 31 juli 1920 heeft onder meer aan de Minister van Justitie de bevoegdheid opgedragen "de voorwaarden waaraan de secretarissen en de beambten, wat ouderdom en bekwaamheid betreft, moeten voldoen, en ook hunne wedden evenals die van de boden te bepalen".

Wil men de bepaling van het koninklijk besluit nr 206, waarbij de Koning voor de eerste maal het bedrag van de wedden eigen aan de adjunct-secretarissen-titulair heeft vastgesteld, zo interpreteren alsof dit betekende, dat de Koning zich de macht heeft willen voorbehouden enkel de wedden van déze beambten vast te stellen, terwijl de Minister uit de wet de bevoegdheid haalde de wedden van de overige leden van het administratief personeel der parketten te bepalen, dan doet men de logica tekort en is men niet bedacht op een behoorlijke organisatie van de dienst. Niets wijst trouwens in deze richting.

De wedden van de beambten van eenzelfde hiërarchie worden in onderling verband vastgesteld. Dat de wedden van alle leden van deze hiërarchie zonder uitzondering door eenzelfde overheid worden vastgesteld, ligt des te meer voor de hand, daar de adjunct-secretarissen-titulair zich in deze hiërarchie, die weinig uitgebreid is, net halverwegen bevinden.

.../...

Men dient er dus van uit te gaan, dat het koninklijk besluit nr 206 de bewoordingen van artikel 9 van de wet van 31 juli 1920 zo ruim acht, dat daarin voor de toekomst, zonder tekstwijziging en zonder enige andere in het besluit zelf opgenomen bijzondere bepaling, aan de Minister van Justitie mede bevoegdheid wordt verleend om de wedden der adjunct-secretarissen-titulair evengoed als die van de overige leden van het administratief personeel der parketten vast te stellen.

Aangezien de wettigheid van het ontwerp, voor zover het betrekking heeft op de adjunct-secretarissen-titulair, per slot van rekening slechts op een drieledige interpretatie van de wet van 31 juli 1920 en van het koninklijk besluit nr 206 berust, en aangezien ook de wettigheid van de in 1952 heersende bepalingen ten overstaan van de afdeling administratie in twijfel is getrokken, zij het zonder dat de Raad van State uitspraak heeft hoeven te doen, ware het voorzichtig eens en voorgoed ervoor te zorgen, dat die regeling bij de wet wordt bekrachtigd. Daartoe kan men volstaan met de wetgever te verzoeken, het laatste lid van de bepaling van de wet van 31 juli 1920, die artikel 157 van de wet van 18 juni 1869 op de rechterlijke inrichting is geworden, aan te vullen met een bepaling die zegt dat de Minister van Justitie de wedde van de adjunct-secretarissen-titulair vaststelt.

\+

\+ \+

.../...

Onder voorbehoud van wat zoëven is opgemerkt, moge nog worden vastgesteld, dat het ontwerp ingaat tegen artikel 1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 10 juni 1947 waar het aan de secretaris van het parket van de auditeur-generaal bij het Militair Gerechtshof niet dezelfde wedde toekent als aan de secretarissen van de parketten van de procureurs-generaal bij de Hoven van beroep.

\+

\+ +

Tenslotte leze men artikel 2 van het ontwerp als volgt :

"Artikel 2.-

Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 1957".

La chambre était composée de — De kamer was samengesteld uit

Messieurs : F. LEPAGE,	conseiller d'Etat,		président
de Heren :	raadsheer van State,		voorzitter
G. HOLOYE,	conseillers d'Etat,		
G. VAN BUNNEN,	raadsheren van State,		
P. COART-FRESART,	assesseurs de la section de législation,		
P. ANSIAUX,	bijzitters van de afdeling wetgeving,		
J. COOLEN,	greffier adjoint,		greffier.
	adjunct-griffier,		griffier.

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

Le rapport a été présenté par M. G. BOLAND, substitut.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. F. LEPAGE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. BOLAND, substituut.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s) J. COOLEN.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s) F. LEPAGE.