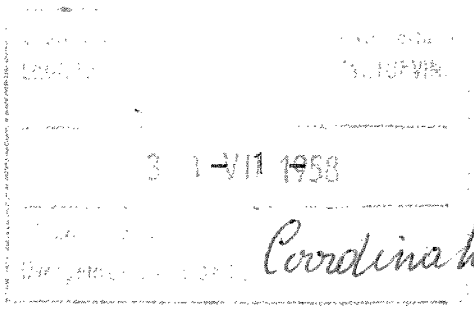
ADV.



L. 6306/2/V.

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 18 juillet 1958, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'article 6 de la loi du 24 décembre 1948 concernant les finances provinciales et communales", a donné le 23 juillet 1958 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, de 18e juli 1958 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van artikel 6 der wet van 24 december 1948 betreffende de gemeentelijke en provinciale financiën", heeft de 23e juli 1958 het volgend advies gegeven :

Le projet tend à remplacer l'alinéa 4 de l'article 6 de la loi du 24 décembre 1948 concernant les finances provinciales et communales, tel qu'il a été modifié par la loi du 4 avril 1958. Cette disposition prévoit certaines majorations et réductions, énumérées dans la loi elle-même, des versements trimestriels effectués à charge du Trésor au profit du Fonds communal d'assistance publique; la disposition qui la remplacera se borne à prescrire la majoration de ces versements d'autant de fois 2,5 p.c. que l'index moyen des prix de détail du Royaume pour le trimestre pénultième comprend de tranches complètes de 2,39 points au-dessus de 93,10.

Le fondement légal du projet se trouverait dans l'alinéa 5 du même article, aux termes duquel "l'alinéa précédent peut être modifié par le Roi selon les variations de l'index".

A prendre les termes "selon les variations de l'index" dans leur acception usuelle, ceux-ci signifient que le Roi ne peut apporter à l'alinéa 4 des modifications qui ne correspondraient pas aux fluctuations de l'index moyen des prix de détail du Royaume ou, à la rigueur, aux transformations que subirait le mode de calcul de cet index.

Le mode de calcul de l'index n'ayant pas été modifié depuis l'entrée en vigueur de la loi du 4 avril 1958, l'intervention du Roi semble devoir se borner actuellement à prévoir les majorations des versements trimestriels que la hausse de l'index au delà de la cote 107,4 peut justifier.

.../...

Il n'échappe pas au Conseil d'Etat que la mesure qui fait l'objet du projet est conforme aux intentions exprimées par le Gouvernement dans l'exposé des motifs de la loi du 4 avril 1958. Celui-ci contient, en effet, le passage suivant : "Alors que l'article 6, sixième alinéa actuel, autorise le Roi à modifier les règles de mobilité du Fonds communal d'assistance publique en cas de modification du régime de l'index", le cinquième alinéa nouveau ne comporte plus semblable restriction.

Cette extension des pouvoirs du Roi est indispensable pour permettre une adaptation rapide de l'échelle des fluctuations, lorsque celle dont elle n'est que la reproduction et que prévoit, pour les traitements des agents de l'Etat, l'article 42 du statut pécuniaire du personnel des ministères, aura elle-même subi les remaniements qu'imposent le niveau actuel de l'index des prix de détail et la publication de celui-ci, depuis juin 1956, par nombres comportant deux décimales".

Ce commentaire se rapporte toutefois à un texte conçu comme suit : "L'alinéa précédent peut être modifié par le Roi".

Ce texte a été amendé par la commission de la Chambre des Représentants, qui en a restreint considérablement la portée en y ajoutant le membre de phrase "selon les variations de l'index".

L'amendement a été justifié par la considération "qu'il lève l'équivoque qui pourrait être le fait de l'ancien texte".

.../...

Ces termes ne sont pas dépourvus eux-mêmes d'ambiguïté. L'ancien texte taxé d'équivoque est-il celui du projet déposé par le Gouvernement ou celui de l'ancien alinéa 6 ? Comme les termes de celui-ci, "en cas de modification du régime de l'index", tout en ne répondant plus aux intentions du Gouvernement, n'avaient rien d'équivoque, ce reproche s'adressait vraisemblablement au texte du projet, lequel attribuait au Roi des pouvoirs beaucoup plus étendus que n'en requéraient les mesures qui, selon l'exposé des motifs, devaient pouvoir être prises éventuellement.

L'on peut donc considérer, semble-t-il, que les auteurs de l'amendement ont voulu limiter les pouvoirs attribués au Roi à ce qui était indispensable pour atteindre le but décrit dans l'exposé des motifs.

Si telle a bien été leur intention, on doit regretter qu'elle n'ait pas été exprimée plus clairement.

En effet, modifier "l'échelle des fluctuations des versements à effectuer au Fonds communal d'assistance publique" selon les variations de l'index et adapter cette même échelle à l'échelle des fluctuations des traitements des agents de l'Etat sont deux choses fort différentes, celle-ci se concevant parfaitement en l'absence de toute variation de l'index, celle-là aucunement.

Dans ces conditions, ce serait certes prendre des libertés excessives avec la disposition amendée que de l'interpréter dans un sens contredit par ses termes, s'il y avait la moindre raison de supposer qu'en amendant le texte du Gouvernement, la commission de la Chambre eût voulu marquer son désaccord au sujet de l'usage que le Gouvernement avait déclaré vouloir faire des pouvoirs qu'il sollicitait.

.../...

Pareille supposition serait d'autant plus gratuite que les mesures annoncées par le Gouvernement étaient parfaitement dans la ligne des mesures prises antérieurement en ce domaine, d'abord par le législateur lui-même (Loi du 18 juillet 1955), ensuite par le Gouvernement, en vertu de la délégation accordée par la loi (arrêté royal du 1er août 1956).

Il n'en demeure pas moins que le législateur a entendu limiter les pouvoirs sollicités par le Gouvernement; si, en dépit des termes employés, l'on peut considérer que ces pouvoirs ont été accordés pour permettre l'adaptation de l'échelle des fluctuations des versements effectués au Fonds communal d'assistance publique à l'échelle des fluctuations des traitements des agents de l'Etat, cette intention doit être respectée.

Il ne faut dès lors pas s'écarter davantage des termes de la réglementation relative au régime de mobilité des rétributions des agents de l'Etat que ne l'avaient fait les textes antérieurs . Le nouvel alinéa 4 devrait être rédigé comme suit :

"Le montant de chaque quart n'est ni majoré ni réduit tant que l'index moyen des prix de détail du Royaume pour le trimestre pénultième demeure supérieur à 83,56 sans atteindre 95,49. Il est majoré d'autant de fois 2,5 p.c. que cet index comprend de tranches complètes de 2,39 points au-dessus de 93,10".

.../...

Conçue en ces termes, la disposition, tout en ayant la même portée pratique que celle du projet, offre l'avantage de souligner le parallélisme qui, dans l'intention présumée du législateur, doit être conservé entre les deux échelles de fluctuations.

\+

\+ \+

Dans un ordre d'idées voisin, il y a lieu de faire observer encore que l'arrêté royal du 31 mai 1958 relatif à la mobilité des traitements du personnel des ministères, visé à l'alinéa 5 du préambule, ne constitue pas un fondement légal du projet et qu'il convient dès lors de remplacer ce visa par un considérant.

Het ontwerp strekt tot vervanging van artikel 6, vierde lid, van de wet van 24 december 1948 betreffende de gemeentelijke en provinciale financiën, zoals het gewijzigd is door de wet van 4 april 1958. Deze bepaling schrijft voor, dat de trimestriële stortingen ten bezware van de Schatkist aan het Gemeentefonds voor openbare onderstand volgens in de wet zelf bepaalde maatstaven verhoogd of verminderd worden ; het voorschrift dat in de plaats daarvan zal komen, bepaalt gewoon dat deze stortingen zoveel maal met 2,5 t.h. zullen worden verhoogd als het gemiddelde indexcijfer der kleinhandelsprijzen voor het Rijk over het voorlaatste kwartaal volledige schijven van 2,39 punten boven 93,10 bevat.

Rechtsgrond voor het ontwerp zou zijn het vijfde lid van genoemd artikel, dat zegt "Voorgaand lid kan door de Koning worden gewijzigd, volgens de schommelingen van het indexcijfer".

Neemt men de woorden "volgens de schommelingen van het indexcijfer" in hun gewone betekenis, dan komt dit hierop neer dat de Koning in het vierde lid geen wijzigingen kan aanbrengen die niet zouden overeenstemmen met de schommelingen van het gemiddelde indexcijfer van de kleinhandelsprijzen voor het Rijk of althans met de wijzigingen welke de wijze van berekening van dat indexcijfer mocht ondergaan.

Daar de wijze van berekening van het indexcijfer sedert de inwerkingtreding van de wet van 4 april 1958 onveranderd is gebleven, schijnt de taak

.../...

van de Koning vooralsnog beperkt te blijven tot het toestaan van verhogingen van de trimestriële stortingen welke de verhoging van het indexcijfer boven 107,4 kan wettigen.

Het is de Raad van State niet ontgaan, dat de ontworpen maatregel in de lijn ligt van de bedoeling van de Regering, zoals zij in de memorie van toelichting bij de wet van 4 april 1958 is uiteengezet. In die memorie is de volgende passus te lezen :

"Waar het huidige artikel 6, zesde lid, de Koning machtigt de mobiliteitsregelen voor het Gemeentefonds voor openbare onderstand bij een "wijziging in de indexregeling" te veranderen, behelst het nieuwe vijfde lid geen dergelijke beperking meer.

Deze uitbreiding van 's Konings bevoegdheid is onontbeerlijk om een snelle aanpassing van de schaal der schommelingscijfers mogelijk te maken, wanneer die, waarvan zij slechts de weergave is en welke, voor de wedden van het Rijkspersoneel, voorkomt in artikel 42 van het besluit houdende bezoldigingsregeling van het personeel der ministeries, zelf de aanpassingen zal hebben ondergaan welke wegens het huidige peil van het indexcijfer der kleinhandelsprijzen en de publicatie ervan, sinds juni 1956, door getallen met twee decimalen, nodig zijn".

Deze commentaar betreft echter de volgende tekst : "Voorgaand lid kan door de Koning worden gewijzigd".

.../..

Deze tekst is geamendeerd door de commissie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers die de strekking ervan aanzienlijk heeft beperkt door toevoeging van de woorden "volgens de schommelingen van het indexcijfer".

Het amendement werd verantwoord door de overweging dat "dank zij dit amendement de tekst geen aanleiding meer kan geven tot dubbelzinnigheid".

Deze woorden zelf zijn niet vrij van alle dubbelzinnigheid. Is de als dubbelzinnig bestempelde oude tekst, die van het Regeringsontwerp of die van het vroegere zesde lid ? Daar de bewoordingen van dit zesde lid "in geval van wijziging van het indexcijfer", al beantwoordden zij niet meer aan de bedoeling van de Regering, helemaal niet dubbelzinnig waren, gold het verwijt waarschijnlijk de tekst van het ontwerp die de Koning een veel ruimere bevoegdheid opdroeg dan nodig was voor de maatregelen, welke volgens de memorie van toelichting eventueel moesten kunnen worden genomen.

De stelling lijkt dus wel gewettigd, dat de indieners van het amendement de aan de Koning toegekende bevoegdheid hebben willen beperken tot hetgeen volstrekt noodzakelijk was om het in de memorie van toelichting beschreven doel te bereiken.

Is hun bedoeling werkelijk zo geweest, dan moet men betreuren dat zij niet duidelijker is uitgedrukt.

.../...

"De schaal van de schommelingen van de stortingen aan het Gemeentefonds voor openbare onderstand" volgens de schommelingen van het indexcijfer wijzigen en deze zelfde schaal aanpassen aan de schaal van schommelingen van de wedden van het Rijkspersoneel zijn twee sterk verschillende zaken : is deze laatste aanpassing zeer goed denkbaar buiten elke schommeling van het indexcijfer om, de eerstgenoemde is het volstrekt niet.

Men zou zich bezwaarlijk de vrijheid kunnen veroorloven, de geamendeerde bepaling in een door haar eigen bewoordingen tegengesproken zin, uit te leggen als er ook maar enige reden was om te onderstellen dat de Kamercommissie door het Regeringsontwerp te amenderen duidelijk stelling wenste te kiezen tegen het gebruik, dat de Regering verklaard had, van de aangevraagde bevoegdheid te willen maken.

Zodanige onderstelling zou des te minder grond hebben daar de door de Regering aangekondigde maatregelen volkomen in de lijn lagen van de maatregel die vroeger op dat gebied zijn getroffen, eerst door de wetgever zelf (wet van 18 juli 1955), daarna door de Regering krachtens de haar door de wet overgedragen bevoegdheid (koninklijk besluit van 1 augustus 1956).

Het blijft niettemin waar, dat de wetgever de door de Regering gevraagde bevoegdheid heeft willen beperken ; kan deze bevoegdheid, ondanks de gebruikte bewoordingen, worden geacht te zijn verleend om de schaal der schommelingen van de stortingen aan het Gemeentefonds voor openbare onderstand te kunnen aanpassen aan de schaal van schommelingen van de wedden van het Rijkspersoneel, dan moet deze bedoeling worden geëerbiedigd.

.../...

Men moet dus niet verder afwijken van de bewoordingen van de reglementering inzake mobiliteitsstelsel van het Rijkspersoneel, dan de vorige teksten. Men leze het nieuwe vierde lid als volgt :

Het bedrag van elk vierde wordt verhoogd noch verlaagd, zolang het gemiddeld indexcijfer der kleinhandelsprijzen voor het Rijk in het voorlaatste trimester boven 83,56 en beneden 95,49 blijft liggen.

Het wordt zoveel maal met 2,5 t.h. verhoogd als het indexcijfer volledige schijven van 2,39 punten boven 93,10 bevat".

Met dezelfde praktische strekking als de tekst van het ontwerp biedt de voorgestelde redactie nog het voordeel, dat zij nadruk legt op het parallellisme, dat de wetgever vermoedelijk tussen beide schalen van schommelingen gehandhaafd heeft willen zien.

\+

\+ \+

In eenzelfde gedachtengang moge nog worden opgemerkt, dat het koninklijk besluit van 31 mei 1958 betreffende de mobiliteit der wedden van het personeel der ministeries dat in het vijfde lid van de aanhef wordt genoemd, geen rechtsgrond voor het ontwerp is en dat deze verwijzing door een considerans moet worden vervangen.

La chambre était composée de

Messieurs : A. MAST, conseiller d'Etat, président
P. DE BOCK, conseillers d'Etat,
K. MEES,
A. BERNARD, assesseurs de la section de législation,
P. ANSIAUX,
C. ROUSSEAUX, greffier adjoint,

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

Le rapport a été présenté par M. F. DEBAETS, substitut.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s.) C. ROUSSEAUX.

De kamer was samengesteld uit

raadsheer van State, voorzitter
raadsheren van State,
bijzitters van de afdeling wetgeving,
adjunct-griffier, griffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. K. MEES.

Het verslag werd uitgebracht door de H. F. DEBAETS, substituut.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s.) A. MAST.