CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE
LEGISLATION - WETGEVING
L

GV.

22-12-1983

Transmis à M.
Overgemaakt aan de H.

L. 15.878/1.

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 1ste 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 "tot wijziging van het koninklijk besluit nr 63 van 20 juli 1982 houdende wijziging van de bezoldigingsregels van toepassing op het onderwijzend en daarmee gelijkgesteld personeel van het onderwijs met volledig leerplan en van het onderwijs voor sociale promotie of met beperkt leerplan", heeft de 14e december 1983 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Premier Ministre, le 1er décembre 1983, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° "portant modification de l'arrêté royal n° 63 du 20 juillet 1982 modifiant les dispositions des statuts pécuniaires applicables au personnel enseignant et assimilé de l'enseignement de plein exercice et de l'enseignement de promotion sociale ou à horaire réduit", a donné le 14 décembre 1983 l'avis suivant :

Ingevolge de korte termijn waarbinnen het advies moet worden verstrekt, en ingevolge de talrijke eveneens dringende adviesaanvragen die terzelfder tijd zijn toegekomen, moet de Raad van State noodzakelijkerwijze het onderzoek van het ontwerp beperken tot de vraag of het ontwerp van koninklijk besluit rechtsgrond vindt in de bijzondere-machtenwet van 6 juli 1983.

1. Het ontwerp strekt ertoe met ingang van het schooljaar 1983-1984, in het onderwijs met volledig leerplan, de bezoldiging van overwerk volledig, en de bezoldiging van bijbetrekkingen alleen voor de personeelsleden die reeds een hoofdambt met volledige prestaties uitoefenen in het onderwijs, of in een psycho-medisch-sociaal centrum, of die een niet-uitsluitend ambt uitoefenen waarvoor zij een volledige wedde genieten waarvan het brutobedrag gelijk is aan of hoger ligt dan het minimum van hun weddeschaal, af te schaffen.

In de aanhef van het ontwerp wordt verwezen naar artikel 1, 8°, van de bijzondere-machtenwet van 6 juli 1983. Naar de verklaringen van de gemachtigde beroept de Regering zich met name op artikel 1, 8°, d) en f), naar luid waarvan de Koning, bij in Ministerraad overlegde besluiten alle nuttige maatregelen kan nemen ten einde een programma tot vrijwaring en bevordering van de werkgelegenheid en tot opslorping van de werkloosheid te verwezenlijken door bestrijding van het sluikwerk en van het stelselmatig beroep op overwerk alsook de controle op de gedeeltelijke werkloosheid en door maatregelen tot aanvulling of wijziging van de huidige programma's ter opslorping van de werkloosheid.

Men zal vaststellen dat de voorgestelde regeling niet kan worden ingepast in de maatregelen die de Koning vermag te nemen op grond van de punten d) en f) of van enig ander punt van voornoemd artikel 1, 8°. Men mag niet

uit het oog verliezen dat bedoeld artikel 1, 8°, in tegenstelling met artikel 1, 7°, van de bijzondere-machtenwet van 2 februari 1982, limitatief is gesteld.

Wel staat vast dat de ontworpen regeling, doordat zij erop gericht is dat in het onderwijs overwerk niet meer, en bijbetrekkingen in nog mindere mate worden bezoldigd, een vermindering van de openbare uitgaven meebrengt, zodat zij kan worden ingepast in de maatregelen die de Koning mag nemen op grond van artikel 1, 1°, van de bijzondere-machtenwet van 6 juli 1983.

In de aanhef moet derhalve inzonderheid naar artikel 1, 1°, van die wet worden verwezen.

2. Artikel 1, D, van het ontwerp gelast de Ministers van Onderwijs, "ieder wat hem betreft", de modaliteiten te bepalen volgens dewelke in afwijking van de gestelde regel tijdelijk een wedde, weddetoelage of toelage kan worden verleend voor prestaties die als bijbetrekking of overwerk dienen te worden beschouwd, ingeval geen ander geschikt kandidaat kan worden gevonden die de betrokken prestaties als hoofdambt kan uitoefenen.

De bedoelde "modaliteiten" vormen een nationale regeling, Nationale regelingen horen eenvormig te worden vastgesteld en op een gelijke manier te worden toegepast, ongeacht het taalstelsel van de betrokkene. Aan de Ministers van Onderwijs kan dan ook niet de bevoegdheid worden gegeven om, elk wat hem betreft, die nadere regelen te bepalen. De beoogde aanvullende regelen lijken overigens naar hun inhoud voldoende belangrijk te zijn om ze door de Koning te laten vaststellen, uiteraard op de gezamenlijke voordracht van de beide Ministers van Onderwijs.

.../...

3. Naar luid van het laatste lid van de nieuwe bepalingen onder artikel 1, C, van het ontwerp verleent de verdere uitoefening van de bedoelde bijbetrekking geen recht meer op wedde, "ook niet ten laste van de inrichtende macht".

In zover die bepaling enige toevoeging inhoudt aan de bestaande wetsbepalingen betreffende de bezoldiging en de wedde-toelagen in het onderwijs, kan zij in artikel 1, 1°, van de wet van 6 juli 1983 slechts rechtsgrond vinden in de mate dat een betaling door de inrichtende macht, bijvoorbeeld door een aanrekening op de werkingstoelagen, de staatsuitgaven beïnvloedt.

4. De overgangsmaatregel waarin in het laatste lid van de nieuwe bepalingen onder artikel 1, D), van het ontwerp is voorzien, is zo onduidelijk geformuleerd dat niet met zekerheid kan worden uitgemaakt of een rechtsgrond ervoor kan worden gevonden in de bijzondere-machtenwet van 6 juli 1983. Mocht die maatregel betekenen dat teruggekomen wordt op een maatregel van vermindering van overheidsuitgaven, dan is het zeker dat hij niet kan worden genomen op grond van artikel 1, 1°, van die wet.

5. Luidens artikel 2 van het ontwerp zullen de voorgestelde regelen uitwerking hebben met ingang van het schooljaar 1983-1984. Die terugwerking vindt steun in artikel 3, § 4, eerste lid, van de voormelde wet van 6 juli 1983. Zij kan evenwel niet tot gevolg hebben dat regelmatig uitbetaalde bezoldigingen voor regelmatig verrichte prestaties zullen moeten worden terugbetaald.

Vu le bref délai dans lequel l'avis doit être donné et le grand nombre de demandes d'avis, également urgentes, dont il a été saisi simultanément, le Conseil d'Etat se voit contraint de limiter son examen à la question de savoir si l'arrêté royal en projet trouve un fondement légal dans la loi de pouvoirs spéciaux du 6 juillet 1983.

1. Le projet prévoit, à partir de l'année scolaire 1983-1984, dans l'enseignement de plein exercice, la suppression totale de la rémunération pour surcroît de travail ainsi que la suppression de la rémunération pour fonctions accessoires mais uniquement pour les membres du personnel qui exercent déjà une fonction principale à prestations complètes dans l'enseignement ou dans un centre psycho-medico-social ou qui exercent une fonction non exclusive à raison de laquelle ils bénéficient d'un traitement complet dont le montant brut est égal ou supérieur au minimum de leur échelle de traitement.

Le préambule du projet se réfère à l'article 1er, 8°, de la loi de pouvoirs spéciaux du 6 juillet 1983. Selon les déclarations de son délégué, le Gouvernement entend invoquer plus particulièrement les dispositions de l'article 1er, 8°, d) et f) de cette loi, aux termes desquelles le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, prendre toutes les mesures utiles en vue de réaliser un programme de sauvegarde et de promotion de l'emploi et de résorption du chômage par la lutte contre le travail clandestin et contre le recours systématique aux heures supplémentaires ainsi que par le contrôle du chômage partiel et par des mesures visant à compléter ou modifier les programmes actuels de résorption du chômage.

.../...

On remarquera que la réglementation projetée ne peut s'inscrire dans le cadre des mesures que le Roi est autorisé à prendre sur la base des points d) et f) ou de quelque autre point de l'article 1er, 8°, précité. Il importe de ne pas perdre de vue qu'à la différence de l'article 1er, 7°, de la loi de pouvoirs spéciaux du 2 février 1982, l'article 1er, 8°, susvisé est rédigé de manière limitative.

Il est certain toutefois qu'en ce qu'elle tend à faire en sorte que, dans l'enseignement, les prestations supplémentaires ne soient plus rémunérées du tout et que les fonctions accessoires ne le soient plus que dans une mesure réduite, la réglementation envisagée est de nature à entraîner une réduction des dépenses publiques. Elle peut donc s'inscrire dans le cadre des mesures que le Roi est habilité à prendre sur la base de l'article 1er, 1°, de la loi de pouvoirs spéciaux du 6 juillet 1983.

Le préambule devra dès lors viser plus particulièrement l'article 1er, 1°, de cette loi.

2. L'article 1er, D, du projet charge les Ministres de l'Education nationale de déterminer "chacun en ce qui le concerne", les modalités selon lesquelles un traitement, une subvention-traitement ou une allocation pourra être octroyée, temporairement, par dérogation à la règle fixée par le projet, du chef de prestations à considérer comme fonction accessoire ou comme surcroît de travail lorsqu'aucun autre candidat qualifié ne peut être trouvé pour exercer ces prestations en fonction principale.

.../...

Les modalités visées constituent une réglementation nationale. Une réglementation nationale doit être arrêtée de manière uniforme et elle doit être appliquée de manière égale, indépendamment du régime linguistique de l'intéressé. Aux Ministres de l'Education nationale ne peut donc être déférée la compétence pour arrêter ces modalités, chacun en ce qui le concerne. Les mesures complémentaires envisagées paraissent par ailleurs suffisamment importantes pour que le Roi garde la compétence pour les fixer, évidemment sur la proposition conjointe des deux Ministres de l'Education nationale.

3. Aux termes du dernier alinéa des nouvelles dispositions figurant à l'article 1er, C, du projet, le fait de continuer à exercer la fonction accessoire visée ne donne plus droit à un traitement, "même s'il est à charge du pouvoir organisateur".

En tant qu'elle ajouterait aux dispositions légales en vigueur en matière de rémunérations et de subventions-traitements dans l'enseignement, cette disposition ne peut trouver de fondement légal dans l'article 1er, 1°, de la loi du 6 juillet 1983 que dans la mesure où un paiement effectué par le pouvoir organisateur, par exemple, par imputation sur les subventions de fonctionnement ait une incidence sur les dépenses de l'Etat.

4. La mesure transitoire prévue par le dernier alinéa des nouvelles dispositions de l'article 1er, D), du projet est formulée de manière tellement imprécise qu'il est impossible de déterminer si elle peut trouver un fondement légal dans la loi

.../...

de pouvoirs spéciaux du 6 juillet 1983. Si cette mesure devait signifier que l'on revient sur une mesure de réduction des dépenses publiques, elle ne pourrait, de toute évidence, être prise sur la base de l'article 1er, 1°, de cette loi.

5. Aux termes de l'article 2 du projet, les dispositions proposées produisent leurs effets à partir de l'année scolaire 1983-1984. Cette rétroactivité trouve un fondement dans l'article 3, § 4, alinéa 1er, de la loi précitée du 6 juillet 1983. Il ne peut toutefois en résulter que des rémunérations régulièrement perçues du chef de prestations effectuées régulièrement devraient être remboursées.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : H. ADRIAENS, voorzitter,
Messieurs : président,

H. COREMANS, staatsraden,
Gh. TACQ, conseillers d'Etat,

Mevrouw : M. BENARD, griffier,
Madame : greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. H. VERHULST, auditeur.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par M. H. VERHULST, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

M. BENARD.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

H. ADRIAENS.