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

27-12-1983
- 1 -

Transmis à M.
Overgemaakt aan de H.

YC.

L. 15.913/8.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, de 8e 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 :

1° 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;

2° artikel 77, § 2, van de wet van 24 december 1976 betreffende de budgettaire voorstellen 1976-1977",

heeft de 15e december 1983 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Premier Ministre, le 8 décembre 1983, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° "portant modification :

1° 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;

2° de l'article 77, § 2, de la loi du 24 décembre 1976 relative aux propositions budgettaires 1976-1977",

a donné le 15 décembre 1983 l'avis suivant :

In de hem toegemeten tijd, die hij niet enkel aan het onderhavige ontwerp maar ook aan ettelijke andere heeft moeten besteden, heeft de Raad van State aan dat ontwerp een kort onderzoek gewijd. Dat heeft hem gebracht tot de volgende opmerkingen.

HET OPSCHRIFT.

Als men aan de tweede opmerking gemaakt bij artikel 4 van het ontwerp gevolg geeft, zullen niet alleen de twee in het opschrift vermelde teksten worden gewijzigd, doch ook het koninklijk besluit van 15 april 1958 houdende bezoldigingsregeling van het onderwijzend, wetenschappelijk en daarmee gelijkgesteld personeel van het Ministerie van Openbaar Onderwijs. Het opschrift dient alsdan in die zin te worden aangevuld. Een andere mogelijkheid nochtans, die de voorkeur van de Raad van State wegdraagt, is het ontwerp een opschrift te geven in volgender voege :

"Koninklijk besluit nr tot wijziging van diverse bepalingen inzake bezoldiging van het niet-uitsluitend ambt en inzake cumulatie in het onderwijs".

DE AANHEF.

Het koninklijk besluit nr 63 biedt geen rechtsgrond en wordt liever, om de indruk te voorkomen dat het als rechtsgrond wordt vermeld, geschrapt.

.../...

een correctie op aanbrengen. Maar bedoelde bepalingen maken geen deel uit van een op grond van de bijzondere-machtenwet van 1983 genomen besluit, ze werden vastgesteld bij de koninklijke besluiten nr 63 van 20 juli 1982 en nr 161 van 30 december 1982, op grond van de wet van 2 februari 1982 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning. Welnu, blijkens artikel 4 van die wet zijn de aan de Koning verleende machten verstreken op 31 december 1982 (§ 1) en kunnen na dat verstrijken de op grond van de wet genomen besluiten niet worden opgeheven, aangevuld, gewijzigd of vervangen dan door een wet (§ 3).

Voor de motivering van dit standpunt zie ook het advies L. 15.773/1 van 12 oktober 1983 over een ontwerp van koninklijk besluit nr tot wijziging van het koninklijk besluit nr 49 van 2 juli 1982.

Dat standpunt heeft ook de logica voor zich. Eens de machtenperiode verstreken, zijn de genummerde besluiten gelijk te stellen met de echte wetten in die zin dat zij in principe nog enkel door de wetgevende macht kunnen worden gewijzigd. De gelijkstelling die geldt voor het principe, moet logischerwijze worden doorgetrokken naar de afwijkingen op het principe; zulk een afwijking is neergelegd in de bijzondere-machtenwet van 1983. Net zoals de echte wetten kan de Koning de van vóór die wet genummerde besluiten (die van 1982 en vroegere) dus enkel wijzigen ter verwezenlijking van de doeleinden waarvoor de bijzondere machten van 1983 Hem werden gegeven.

De uitzonderingen bevestigen de regel. Zo kunnen krachtens artikel 1, 9°, van de bijzondere-machtenwet van 1983 nog wel wijzigingen worden aangebracht in genummerde besluiten - de wet vermeldt ze bij naam - genomen op grond van de bijzondere-machtenwet van het vorige jaar - en blijkens de

.../...

onderwijzend en daarmee gelijkgesteld personeel van het onderwijs met volledig leerplan en van het onderwijs voor sociale promotie of met beperkt leerplan". En "§ 6bis" vervange men door "§ 7", nu het betrokken artikel eindigt met paragraaf 6.

2. Op het laatste lid na komt dit artikel inhoudelijk neer op een reeks afwijkingen van artikel 44septies van het reeds genoemde koninklijk besluit van 15 april 1958. Inhoudelijk wijzigt het dus dit artikel 44septies. Aanbevolen wordt dit ook vormelijk te doen en dus, het laatste lid uitgezonderd, het besproken artikel te concipiëren als een aanvulling van bedoeld artikel 44septies. Een dergelijke rechtstreekse wijziging van het koninklijk besluit van 15 april 1958 werd door de Raad van State reeds aanbevolen in zijn advies L. 15.134 van 14 december 1982 over het ontwerp van het koninklijk besluit nr 161 van 30 december 1982 (Belgisch Staatsblad van 15 januari 1983). De Regering is daar toen op ingegaan.

3. In het vierde lid, tweede zin, van de ontworpen § 6bis, heeft het woord "slechts" in de Nederlandse versie geen tegenhanger in de Franse.

4. In datzelfde lid is voor de bezoldiging wel uitdrukkelijk de hypothese geregeld waarin vóór de aanvang van het schooljaar door de Minister wordt vastgesteld dat een geschikt kandidaat voorhanden is, evenals de hypothese waarin hetzelfde wordt vastgesteld in de loop van het schooljaar. Is echter niet uitdrukkelijk geregeld de hypothese waarin zo'n vaststelling gewoon uitblijft. Als we het verslag aan de Koning (p. 4, punt 3) goed lezen, zou de betrokkene dan het minimum van de weddeschaal genieten. Het komt de Raad van State op zijn minst nuttig voor dit uitdrukkelijk in het dispositief te verwoorden.

.../...

In het verslag aan de Koning wordt geen enkele reden opgegeven waarom, blijkens het laatste lid van de ontworpen nieuwe paragraaf 2, het bepaalde in b) niet toepasselijk is op de leden van het administratief, meesters-, vak- en dienstpersoneel.

Wat de vorm betreft, schrijve men in de Franse tekst "non universitaire" in plaats van "non-universitaire" en moet er na de woorden "se terminent" (voorlaatste lid van de Franse tekst) nodig een komma worden geplaatst.

Articles 2 et 3.

Les dispositions de ces articles ne contribuent pas, par elles-mêmes, à la réalisation de l'un des objectifs sur lesquels doivent être axés, selon la phrase liminaire de l'article 1er de la loi du 6 juillet 1983 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi, les arrêtés pris sur la base de celle-ci. Telle n'est d'ailleurs pas l'intention qui a présidé à leur élaboration puisque, selon le rapport au Roi, les articles sous revue cherchent à prévenir la désorganisation de l'enseignement supérieur artistique, et notamment de l'enseignement musical, en permettant de maintenir dans la fonction non exclusive, les professeurs les plus compétents, alors que la disposition actuellement en vigueur a pour conséquence que "les membres du personnel avec une grande ancienneté dans l'enseignement à horaire réduit étaient obligés d'abandonner leur fonction non exclusive pour sauvegarder leur fonction principale (dans l'enseignement à horaire réduit)", situation dont il résulte inévitablement "un manque d'enseignants dans les Conservatoires royaux de musique, auquel il n'est pour le moment pas possible de remédier". Cela revient à apporter aux dispositions modifiées par lesdits articles un correctif qui est totalement étranger aux objectifs inscrits dans la loi de pouvoirs spéciaux du 6 juillet 1983. Certes, il serait parfaitement possible de procéder de la sorte si les dispositions précitées faisaient partie d'un arrêté royal qui aurait lui-même été pris sur la base de cette loi de pouvoirs spéciaux; en effet, l'autorité qui peut édicter une mesure déterminée est également autorisée à y apporter une correction. Mais les dispositions en question ne font pas partie d'un arrêté pris sur la base de la loi de pouvoirs spéciaux de 1983 : elles ont été établies par les arrêtés royaux n° 63 du 20 juillet 1982 et n° 161 du 30 décembre 1982, sur la base de la loi du 2 février 1982 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi. Or, il résulte de l'article 4 de la susdite loi que les pouvoirs accordés au Roi expiraient le 31 décembre 1982 (§ 1er) et qu'après cette date, les arrêtés pris sur la base de cette loi ne peuvent être abrogés, complétés, modifiés ou remplacés que par une loi (§ 3).

.../...

En ce qui concerne les dispositions présentement examinées, c'est donc la position de principe qui est applicable : étant donné, d'une part, qu'elles ne peuvent pas s'inscrire dans le cadre de la loi de pouvoirs spéciaux de 1983 et, d'autre part, qu'elles ne peuvent plus être édictées sur la base de la loi de pouvoirs spéciaux de 1982, elles doivent être écartées du projet.

Le rapport au Roi, il est vrai, affirme aussi que les dispositions des articles 2 et 3 sont nécessaires pour que les restrictions prévues par l'article 4 puissent être imposées. Mais cette nécessité n'existe pas. La définition de "montant brut" donnée aux articles 2 et 3 peut, en effet, être transférée à l'article 4 du projet.

Article 4.

1. Dans cette disposition, l'on remplacera les termes "du même arrêté" - qui, eu égard au contenu de l'article 3 du projet, viseraient l'arrêté royal du 15 avril 1958 mentionné dans cet article - par les mots "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". En outre, l'on remplacera la mention "§ 6bis" par la mention "§ 7", étant donné que l'article dont il s'agit s'arrête actuellement au paragraphe 6.

.../...

Article 5.

L'on n'aperçoit pas clairement, dans la dernière phrase du littera a) du nouveau paragraphe 2 en projet, si les mots "cette rétribution" visent la première ou la seconde rétribution mentionnée dans la phrase précédente. D'un point de vue grammatical, ce n'est certainement pas évident. La circonstance que la disposition concernée vise à renforcer les restrictions en matière de cumul (rapport au Roi, p. 4) ne permet pas davantage de se prononcer avec certitude, étant donné qu'il y a réduction de traitement dans les deux hypothèses.

Quelle que soit la portée exacte des dispositions du littera b) du nouveau paragraphe 2 projeté, elles sont présentées comme une nouvelle exception au principe de "la limitation au tiers des prestations donnant lieu aux rétributions comme prévu au § 1er". Le Conseil d'Etat ne voit pas comment une exception apportée à une limitation de la rémunération pourrait entrer dans le cadre de la loi de pouvoirs spéciaux. Jusqu'à preuve du contraire, les dispositions du littera b) ne trouvent donc aucun fondement légal dans cette loi.

Sans préjudice de cette objection de principe à l'encontre des dispositions du littera b), deux autres remarques s'imposent.

La garantie inscrite dans l'avant-dernier alinéa du nouveau paragraphe 2 soulève des questions d'ordre technique : il est possible qu'il reste un nombre insuffisant d'heures de cours, et cette garantie vaut-elle pour une durée indéterminée ?

.../...

De kamer was samengesteld uit

de Heren : G. BAETEMAN,
Messieurs :

J. NIMMEGEERS,
J. BORRET,

G. VAN HECKE,

S. FREDERICQ,

Mevrouw : S. VAN AELST,
Madame :

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de afdeling wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

griffier.
greffier.

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

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

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

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

S. VAN AELST.

G. BAETEMAN.