CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE
LEGISLATION - WETGEVING
L
- 1 -
21-12-1983
Transmis à M.
Overgemaakt aan de H.

YC.

L. 15.919/9.

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 8 décembre 1983, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° "portant certaines mesures relatives au paiement à terme échu des traitements de certains agents du secteur public", a donné le 14 décembre 1983 l'avis suivant:

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende 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 "houdende sommige maatregelen betreffende de betaling na vervallen termijn van de wedden van sommige personeelsleden van de openbare sector", heeft de 14e december 1983 het volgend advies gegeven :

Le projet tend essentiellement à instituer, à partir du 1er juillet 1984, un régime de paiement "à terme échu" des traitements de certains agents du secteur public, en particulier des agents de l'Etat, y compris les magistrats et agents de l'ordre judiciaire, des agents des établissements publics et des associations de droit public et du personnel des établissements d'enseignement de l'enseignement officiel et de l'enseignement libre subventionné.

La plupart des personnes visées par l'article 1er du projet - qui détermine le champ d'application de celui-ci - perçoivent actuellement leur traitement mensuellement, le premier jour de chaque mois, par anticipation.

Ce régime de paiement du traitement en début de mois a été institué sur base de l'article 69 de l'arrêté royal du 10 décembre 1868 portant règlement général sur la comptabilité de l'Etat, qui dispose comme suit :

> "Les fonctionnaires et employés nommés à des emplois dans les administrations civiles ou dans l'ordre judiciaire, et les ministres des cultes rétribués par l'Etat, jouissent de leur traitement à compter du 1er du mois qui suit immédiatement celui pendant lequel ils sont entrés en fonctions.
>
> En cas de changement ou de promotion, ils n'ont droit au traitement attaché à leurs nouvelles fonctions qu'à dater du 1er du mois qui suit leur installation.
>
> Les augmentations de traitement prennent cours à partir du 1er du mois après celui pendant lequel elles ont été accordées".

.../...

Interprété strictement, ce texte n'impose pas le paiement du traitement mensuel par anticipation. Cependant, c'est sur son fondement notamment que la pratique du paiement du traitement par anticipation s'est instaurée (1).

En ce qui concerne le personnel des ministères, l'article 69 de l'arrêté royal du 10 décembre 1868 a été implicitement abrogé et renplacé par l'article 11 de l'arrêté du Régent du 20 juin 1946 portant statut pécuniaire du personnel rétribué par l'Etat, aujourd'hui remplacé par l'article 32, § 1er, de l'arrêté royal du 29 juin 1973 portant statut pécuniaire du personnel des ministères.

D'autres dispositions statutaires prévoient actuellement le paiement par anticipation pour des catégories particulières de personnel : l'article 31, § 1er, de l'arrêté royal du 15 avril 1958 portant statut pécuniaire du personnel enseignant, scientifique et assimilé du Ministère de l'Instruction publique, l'article 20, § 1er, de l'arrêté royal du 23 novembre 1982 portant le statut pécuniaire des militaires des forces terrestre, aérienne et navale et du service médical et l'article 20, § 1er, de l'arrêté royal du 24 octobre 1983 relatif au statut pécuniaire des membres du personnel de la gendarmerie.

En ce qui concerne les membres de l'ordre judiciaire, l'arrêté royal du 10 décembre 1868 paraît toujours en vigueur. Mais l'article 102 de la Constitution prévoit que "les traitements des membres de l'ordre judiciaire sont fixés par la loi".

.../...

---

(1) Voy. rapport au Régent précédant l'arrêté du Régent du 20 juin 1946 portant statut pécuniaire du personnel rétribué par l'Etat.

La fixation des traitements, c'est-à-dire la détermination de leur montant, ne comprend pas nécessairement la détermination de toutes les modalités de paiement de ces traitements. Aussi l'arrêté royal du 10 décembre 1868 a-t-il pu, sans violer la Constitution, prévoir la modalité du paiement par anticipation. Cependant, les dispositions légales relatives aux traitements des membres de l'ordre judiciaire, spécialement l'article 377 du Code judiciaire (reprenant l'article 239 de la loi du 18 juin 1869 sur l'organisation judiciaire), impliquent que le paiement du traitement est mensuel et a lieu par anticipation.

Il résulte de ce rappel des textes en vigueur que la matière traitée dans le projet relève soit de la matière de la comptabilité de l'Etat (arrêté royal du 10 décembre 1868), soit du statut pécuniaire des agents (arrêtés royaux des 15 avril 1958, 29 juin 1973, 23 novembre 1982 et 24 octobre 1983), soit encore de l'organisation judiciaire (Code judiciaire, dans la IIème partie "L'organisation judiciaire"). Aucune de ces trois matières n'est comprise dans les 1°, 3° et 4° de l'article 1er de la loi du 6 juillet 1983 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi, dispositions qui sont invoquées comme le fondement légal de l'arrêté en projet. Aucune autre disposition de la loi du 6 juillet 1983 précitée ne paraît pouvoir davantage fournir ce fondement légal. Par contre, dans toute la mesure où les dispositions en vigueur sont de nature réglementaire et ne se trouvent pas confirmées par des textes ayant force de loi, les règles actuelles peuvent être modifiées par un arrêté royal ordinaire, moyennant le respect des dispositions légales et réglementaires en matière de statut des agents, notamment les règles imposant certaines consultations préalables.

.../...

Certes l'article 1er, 1°, de la loi du 6 juillet 1983 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi est libellé en des termes très larges, puisqu'il vise toutes les mesures utiles en vue "de limiter ou de réduire les dépenses publiques". Mais ce libellé est suivi d'une énumération de moyens par lesquels l'objectif ainsi défini (et qui correspond au but tout aussi général inscrit dans le liminaire de l'article : "la diminution des charges publiques") peut être atteint : "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". L'adverbe "notamment" indique évidemment que l'énumération n'est pas exhaustive. Mais on ne peut donner à l'article 1er, 1°, de la loi du 6 juillet 1983 une portée si large qu'elle serait incompatible avec le principe que l'habilitation du Roi ne peut concerner que des matières bien déterminées.

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.

Devant la Commission spéciale du Sénat, le Ministre du Budget a déclaré que "la possibilité de réformer les lois sur la comptabilité de l'Etat ne figure pas dans le 1°" de l'article 1er de la loi attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi (2).

Devant la Commission spéciale de la Chambre, à propos de l'article 1er, 3°, de la loi attribuant certains pouvoirs spéciaux, le Secrétaire d'Etat à la Fonction publique a déclaré : "le Gouvernement n'a nullement l'intention de mettre en cause le statut des agents de l'Etat", précisant ensuite que l'adaptation des statuts du personnel des organismes, établissements et institutions dont il est question à l'article 1er, 3°, de la

.../...

---

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

(2) Sénat, 1982-1983, doc. n° 518/2,p. 38; voy. aussi le rapport de la Commission spéciale de la Chambre (Chambre, 1982-1983, doc. n° 643/22, p. 110).

loi, "n'est possible que dans les cas énumérés sous ce point", c'est-à-dire sous le 3°, ce qui signifie que les statuts de certains agents ne peuvent être modifiés qu'afin d'opérer la suppression, la transformation, la réorganisation ou la fusion desdits organismes, établissements ou institutions (1).

Il est manifeste que les pouvoirs spéciaux attribués au Roi par la loi du 6 juillet 1983 n'habilitent pas le pouvoir exécutif à prendre des mesures touchant à l'organisation judiciaire.

Il résulte de cette analyse des travaux préparatoires de la loi du 6 juillet 1983 que l'arrêté en projet ne peut y trouver aucun fondement légal.

---

(1) Chambre, 1982-1983, doc. n° 643/22, p. 145.

Het ontwerp heeft hoofdzakelijk tot doel met ingang van 1 juli 1984 een regeling in te voeren volgens welke de wedden van sommige personeelsleden van de openbare sector na vervallen termijn worden betaald; die personeelsleden zijn in het bijzonder het rijkspersoneel, met inbegrip van de magistraten en ambtenaren van de rechterlijke orde, de personeelsleden van de openbare instellingen en publiekrechtelijke verenigingen en het personeel van de onderwijsinrichtingen van het officieel onderwijs en van het gesubsidieerd vrij onderwijs.

Het merendeel van de personen die bedoeld zijn in artikel 1 - welk artikel de werkingssfeer van het ontwerp-besluit bepaalt - krijgt zijn wedde thans maandelijks, de eerste dag van elke maand, vooruit betaald.

Die regeling volgens welke de wedde bij het begin van de maand wordt betaald, is ingevoerd op grond van artikel 69 van het koninklijk besluit van 10 december 1868 houdende algemeen reglement op de rijkscomptabiliteit, hetwelk bepaalt :

> "De tot het vervullen van betrekkingen in de burgerlijke besturen of bij de rechterlijke macht benoemde ambtenaren en beambten en de door het Rijk bezoldigde bedienaars der erediensten genieten hun wedde met ingang van de 1e der maand komende onmiddellijk na die van hun indiensttreding.
>
> Bij verandering of bevordering zijn zij slechts met ingang van de 1e der maand na hun officiële aanstelling gerechtigd op de aan hun nieuw ambt verbonden wedde.
>
> De weddeverhogingen gaan in de 1e der maand na de maand gedurende welke zij werden toegekend".

.../...

Strikt geïnterpreteerd, legt die tekst niet de verplichting op om de maandelijkse wedde vooruit te betalen. Toch is de praktijk van de vooruitbetaling van de wedde vooral op grond van die tekst tot stand gekomen (1).

Wat het personeel van de ministeries betreft, is artikel 69 van het koninklijk besluit van 10 december 1868 stilzwijgend opgeheven en vervangen door artikel 11 van het besluit van de Regent van 20 juni 1946 houdende geldelijk statuut van het door de Staat bezoldigd personeel, dat thans vervangen is door artikel 32, § 1, van het koninklijk besluit van 29 juni 1973 houdende bezoldigingsregeling van het personeel der ministeries.

Andere statuutbepalingen schrijven thans ten aanzien van bijzondere categorieën van personeelsleden vooruitbetaling voor : artikel 31, § 1, van het koninklijk besluit van 15 april 1958 houdende bezoldigingsregeling van het onderwijzend, wetenschappelijk en daarmee gelijkgesteld personeel van het Ministerie van Openbaar Onderwijs, artikel 20, § 1, van het koninklijk besluit van 23 november 1982 houdende bezoldigingsregeling van de militairen van de land-, lucht- en zeemacht en van de medische dienst en artikel 20, § 1, van het koninklijk besluit van 24 oktober 1983 betreffende de bezoldigingsregeling van de personeelsleden van de rijkswacht.

Ten aanzien van de leden van de rechterlijke orde blijkt het koninklijk besluit van 10 december 1868 nog steeds van kracht te zijn. Artikel 102 van de Grondwet bepaalt echter : "De wedden van de leden der rechterlijke orde worden door

.../...

---

(1) Zie het verslag aan de Regent dat voorafgaat aan het besluit van de Regent van 20 juni 1946 houdende geldelijk statuut van het door de Staat bezoldigd personeel.

de wet vastgesteld". Het vaststellen van de wedden, dit wil zeggen het bepalen van het bedrag ervan, omvat niet noodzakelijk het bepalen van alle nadere regels omtrent de betaling van die wedden. Het koninklijk besluit van 10 december 1868 heeft dan ook, zonder de Grondwet te schenden, de vooruitbetalingsregeling kunnen voorschrijven. De wetsbepalingen aangaande de wedden van de leden van de rechterlijke orde, bepaaldelijk artikel 377 van het Gerechtelijk Wetboek (dat artikel 239 van de wet van 18 juni 1869 op de rechterlijke inrichting heeft overgenomen), impliceren nochtans dat de wedde maandelijks en vooruit wordt betaald.

Uit die verwijzing naar de geldende teksten blijkt dat de in het ontwerp behandelde aangelegenheid te maken heeft ofwel met de rijkscomptabiliteit (koninklijk besluit van 10 december 1868), ofwel met de bezoldigingsregeling van de personeelsleden (koninklijke besluiten van 15 april 1958, 29 juni 1973, 23 november 1982 en 24 oktober 1983), of nog met de rechterlijke organisatie (Gerechtelijk Wetboek, in het IIde deel "De rechterlijke organisatie"). Geen enkele van die drie materies is begrepen onder 1°, 3° en 4° van artikel 1 van de wet van 6 juli 1983 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning, welke bepalingen als rechtsgrond voor het ontworpen besluit worden aangevoerd. Die rechtsgrond lijkt evenmin te kunnen worden gevonden in enige andere bepaling van de voormelde wet van 6 juli 1983. Daarentegen is het zo dat de huidige regels, voor zover ze van verordenende aard zijn en niet door teksten met kracht van wet zijn bevestigd, bij een gewoon koninklijk besluit gewijzigd kunnen worden mits de wets- en verordeningsbepalingen ter zake van het statuut van het personeel worden nageleefd, inzonderheid de regels die bepaalde voorafgaande raadplegingen voorschrijven.

.../...

Artikel 1, 1°, van de wet van 6 juli 1983 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning is weliswaar in zeer algemene bewoordingen gesteld, aangezien het doelt op alle nuttige maatregelen ten einde "de openbare uitgaven te beperken of te verminderen". Op die tekst volgt evenwel een opsomming van middelen waarmee het aldus bepaalde oogmerk (hetwelk overigens overeenstemt met het al even algemene doel dat in de inleidende volzin van het artikel is aangegeven : "de vermindering van de openbare lasten") kan worden bereikt : "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". De term "onder meer" wijst er uiteraard op dat de opsomming niet volledig is. Toch mag aan artikel 1, 1°, van de wet van 6 juli 1983 niet een strekking worden gegeven die zo ruim is dat zij onbestaanbaar zou zijn met het beginsel dat de machtiging van de Koning slechts op welbepaalde aangelegenheden betrekking kan hebben.

Het gebruik van de term "onder meer" is tijdens de parlementaire voorbereiding van de 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.

De Minister van Begroting heeft ten overstaan van de Bijzondere Commissie van de Senaat verklaard dat "de mogelijkheid om de wetten op de rijkscomptabiliteit te hervormen, niet voorkomt in het 1°" van artikel 1 van de wet tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning (2).

Ten overstaan van de Bijzondere Commissie van de Kamer heeft de Staatssecretaris voor Openbaar Ambt in verband met ar-

.../...

---

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

(2) Senaat, 1982-1983, Gedr. St. nr 518/2, p. 38; zie eveneens het verslag van de Bijzondere Commissie van de Kamer (Kamer, 1982-1983, Gedr. St. nr 643/22, p. 110).

tikel 1, 3°, van de bijzondere-machtenwet verklaard : "dat de Regering geenszins aan het statuut van het Rijkspersoneel wil raken"; vervolgens heeft hij gepreciseerd dat de aanpassing van de personeelsstatuten van de instellingen waarvan sprake is in artikel 1, 3°, van de wet "slechts mogelijk (is) in de gevallen die in dit punt worden opgesomd", dit wil zeggen in 3°, hetgeen betekent dat het statuut van sommige personeelsleden slechts gewijzigd kan worden ter fine van opheffing, omvorming, reorganisatie of samensmelting van die instellingen (1).

Het ligt voor de hand dat de bijzondere machten die bij de wet van 6 juli 1983 aan de Koning zijn toegekend, de uitvoerende macht geen bevoegdheid geven tot het nemen van maatregelen die de rechterlijke organisatie raken.

Uit deze doorlichting van de parlementaire voorbereiding van de wet van 6 juli 1983 blijkt dat het ontwerp-besluit aan die wet geen enkele rechtsgrond kan ontlenen.

---

(1) Kamer, 1982-1983, Gedr. St. nr 643/22, blz. 145.

La chambre était composée de

Messieurs : P. KNAEPEN, conseiller d'Etat, président,
de Heren : staatsraad, voorzitter,

A. VANWELKENHUYZEN, conseillers d'Etat,
J.-J. STRYCKMANS, 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.

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 GREFFIER - DE GRIFFIER,

R. DEROY.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

P. KNAEPEN.