ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur, le 3 janvier 1984, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 2 septembre 1976 fixant les traitements des bourgmestres et échevins", a donné le 17 janvier 1984 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 3e januari 1984 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 september 1976 tot vaststelling van de wedden van burgemeesters en schepenen", heeft de 17e januari 1984 het volgend advies gegeven :

EXAMEN DU TEXTE.

PREAMBULE.

L'arrêté en projet étant en partie fondé sur l'arrêté royal n° 180 du 30 décembre 1982 portant certaines mesures en matière de modération des rémunérations, il s'indiquerait d'insérer un alinéa 2 ainsi rédigé :

"Vu l'arrêté royal n° 180 du 30 décembre 1982 portant certaines mesures en matière de modération des rémunérations;".

Selon l'usage, il faudrait, en principe, ne viser que les modifications actuellement en vigueur et non les modifications successives apportées à l'arrêté royal du 2 septembre 1976 fixant les traitements des bourgmestres et échevins.

Néanmoins, dans le présent projet, et pour la clarté, il paraît souhaitable de viser les différents arrêtés royaux modificatifs énumérés aux alinéas 2, 3 et 4 (devenant les alinéas 3, 4 et 5).

DISPOSITIF.

Article 1er.

L'article dispose comme suit :

"Dans l'article 1er de l'arrêté royal du 31 décembre 1982 modifiant l'arrêté royal du 2 septembre 1976 fixant les traitements des bourgmestres et échevins, les dispositions du 1° et du 2° sont rapportées".

Aux termes de l'article, les dispositions visées ne sont donc pas seulement abrogées, mais "rapportées", c'est-à-dire retirées avec effet rétroactif à la date à laquelle elles sont entrées en vigueur.

Dans plusieurs arrêts, le Conseil d'Etat, section d'administration, a énoncé les conditions auxquelles l'autorité administrative peut retirer un de ses actes. Par exemple, l'arrêt du 6 juin 1969 de LANNOY, IIIe, déclare qu'"il n'appartient pas ... à l'autorité administrative de retirer, même pour cause d'excès de pouvoir, un acte administratif générateur de droits, une fois qu'est venu à expiration le délai fixé pour l'introduction d'un recours auprès du Conseil d'Etat, sauf si l'acte est entaché d'une irrégularité telle qu'il faut le tenir pour inexistant, s'il a été pris à la suite de manoeuvres frauduleuses ou si une disposition légale expresse autorise ce retrait" (1) (2) (3).

.../...

---

(1) Recueil des arrêts et avis du Conseil d'Etat, p. 608.

(2) Voir également :

C.E. 7 février 1961, Van Dessel, n° 8424/IVe, Rec. p. 157; 21 février 1961, Matthijs, n° 8446/IVe, Rec. p. 193, 4 décembre 1974, Van Eylen, n° 16.752/IIIe, Rec. p. 1141.

(3) Pour la doctrine, consulter notamment :

LES NOVELLES. Droit administratif. Tome VI, Le Conseil d'Etat, n° 11.475-11.478, Bruxelles, Larcier 1975.

- P. LEWALLE, Contribution à l'étude de l'application des actes administratifs unilatéraux dans le temps, pages 35-48 et 216-249. Faculté de droit, Liège; Martinus Nijhoff, La Haye, 1975.
- Paul-J. DELAHAUT "Réflexions sur la théorie du retrait des décisions administratives", Administration publique, 1978-1979, T 1, pages 40-42.

En l'espèce, sans qu'il faille examiner davantage le problème de la régularité de la mesure de retrait contenue à l'article 1er du projet, il suffit de relever que cette mesure de retrait se justifie par la considération que le Conseil d'Etat a déjà constaté l'illégalité des dispositions que ledit article 1er tend à rapporter. Le Conseil d'Etat a fait cette constatation d'illégalité, dans un motif indissociablement lié au dispositif, par un arrêt d'annulation du 7 novembre 1983, Etat belge et Région wallonne, n° 23.644/VIe. Le Conseil d'Etat y fait notamment valoir que l'illégalité de l'arrêté royal du 23 mars 1983 "ne saurait être couverte par un arrêté royal antérieur (précisément l'arrêté royal du 31 décembre 1982) lui-même intervenu postérieurement à l'arrêté royal n° 180 (du 30 décembre 1982 portant certaines mesures en matière de modération des rémunérations) et contraire, lui aussi, à l'interdiction formulée par ledit arrêté de pouvoirs spéciaux d'accorder des augmentations de traitement".

L'illégalité des dispositions de l'arrêté royal du 31 décembre 1982 que le présent projet tend à rapporter ayant ainsi été constatée par un arrêt d'annulation ayant l'autorité absolue de la chose jugée, la mesure de retrait contenue à l'article 1er du projet peut être admise.

+

L'article serait mieux rédigé de la manière suivante :

"Article 1er.-

L'article 1er, 1° et 2°, de l'arrêté royal du 31 décembre 1982 modifiant l'arrêté royal du 2 septembre 1976 fixant les traitements des bourgmestres et échevins, est rapporté".

.../...

Article 2.

Contrairement à ce que prévoit le projet dans les termes généraux où l'article 2 est rédigé, il n'y a lieu de réglementer les traitements des bourgmestres et échevins pour la période du ler janvier 1983 au 31 décembre 1984 qu'en ce qui concerne les communes ne comptant pas plus de 10.000 habitants.

C'est seulement pour le calcul des traitements des bourgmestres et échevins de ces communes qu'il convient d'appliquer, pour la période du ler janvier 1983 au 31 décembre 1984, l'article ler, 1°, 2° et 3°,de l'arrêté royal du 9 décembre 1976 modifiant l'arrêté royal du 2 septembre 1976 fixant les traitements des bourgmestres et échevins.

L'article 2 gagnerait, dès lors, à être rédigé comme suit :

"Article 2.-

Pour la période du ler janvier 1983 au 31 décembre 1984, les traitements des bourgmestres et des échevins des communes ne comptant pas plus de 10.000 habitants sont fixés conformément à l'article ler, 1°, 2° et 3°, de l'arrêté royal du 9 décembre 1976 modifiant l'arrêté royal du 2 septembre 1976 fixant les traitements des bourgmestres et des échevins".

Article 3.

Dans la phrase liminaire, il conviendrait d'écrire : "..., modifié par les arrêtés royaux des 9 décembre 1976 et 23 mars 1983, est remplacé par la disposition suivante :".

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

AANHEF.

Daar het ontworpen koninklijk besluit gedeeltelijk steunt op het koninklijk besluit nr 180 van 30 december 1982 houdende bepaalde maatregelen inzake loonmatiging, is het aangewezen een als volgt geredigeerd tweede lid in te voegen :

"Gelet op het koninklijk besluit nr 180 van 30 december 1982 houdende bepaalde maatregelen inzake loonmatiging;".

Zoals gebruikelijk is, zou in beginsel slechts naar de thans geldende wijzigingen verwezen moeten worden en niet naar de achtereenvolgende wijzigingen die in het koninklijk besluit van 2 september 1976 tot vaststelling van de wedden van de burgemeesters en de schepenen zijn aangebracht.

Toch lijkt het wenselijk, mede ter wille van de duidelijkheid, in dit besluit te verwijzen naar de verschillende koninklijke besluiten die in een wijziging hebben voorzien en die opgesomd zijn in de leden 2, 3 en 4 (die de leden 3, 4 en 5 worden).

BEPALEND GEDEELTE.

Artikel 1.

Het artikel bepaalt het volgende :

"In artikel 1 van het koninklijk besluit van 31 december 1982 tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 september 1976 tot vaststelling van de wedden van de burgemeesters en schepenen, worden de bepalingen van 1° en 2° ingetrokken".

/

Naar luid van het artikel worden de bedoelde bepalingen dus niet alleen opgeheven, maar "ingetrokken", dit wil zeggen met terugwerkende kracht teruggenomen op de datum waarop zij in werking zijn getreden.

De Raad van State, afdeling administratie, heeft in verscheidene arresten de voorwaarden geformuleerd waaronder de administratieve overheid een van haar handelingen kan intrekken. Zo bijvoorbeeld wordt in het arrest van 6 juni 1969, de LANNOY, IIIe kamer, verklaard dat "het ... niet aan de administratieve overheid staat, zelfs wegens machtsoverschrijding een administratieve handeling die rechten heeft doen ontstaan, in te trekken nadat de voor het instellen van een beroep bij de Raad van State bepaalde termijn eenmaal verstreken is, behalve wanneer de handeling door een zo grove onregelmatigheid is aangetast dat zij voor onbestaande moet worden gehouden, wanneer zij door bedrog is uitgelokt of wanneer een uitdrukkelijke wetsbepaling die intrekking toelaat" (1), (2), (3).

.../...

---

(1) Arresten en adviezen van de Raad van State, blz. 652.

(2) Zie eveneens :

R.S. 7 februari 1961, Van Dessel, nr 8424/IVe, Verz. blz. 170; 21 februari 1961, Matthijs, nr 8446/IVe, Verz. blz. 207, 4 december 1974, Van Eylen, nr 16.752/IIIe, Verz. blz. 1241.

(3) Wat de rechtsleer betreft, zij onder meer verwezen naar :

- "LES NOVELLES. Droit administratif. Tome VI, Le Conseil d'Etat," nr 11.475-11.478, Brussel, Larcier 1975.
- P. LEWALLE, "Contribution à l'étude de l'application des actes administratifs unilatéraux dans le temps", blz. 35-48 en 216-249. Rechtsfaculteit, Luik; Martinus Nijhoff, 's Gravenhage.
- Paul-J. DELAHAUT "Réflexions sur la théorie du retrait des décisions administratives","Administration publique",1978-1979, Deel 1, blz. 40-42.

Zonder dat de regelmatigheid van de in artikel 1 van het ontwerp vervatte intrekkingsmaatregel nader onderzocht behoeft te worden, is het in het onderhavige geval voldoende erop te wijzen dat die intrekkingsmaatregel gerechtvaardigd is wanneer men bedenkt dat de Raad van State reeds vastgesteld heeft dat de bepalingen die door het meergenoemde artikel 1 ingetrokken zouden worden, onwettig zijn. De Raad van State heeft in een overweging die niet te scheiden is van het beschikkend gedeelte, die onwettigheid vastgesteld met een vernietigingsarrest van 7 november 1983, Belgische Staat en Waals Gewest, nr 23.644/VIe. De Raad van State stelt daarin onder meer dat de onwettigheid van het koninklijk besluit van 23 maart 1983 "niet gedekt kan worden door een vroeger koninklijk besluit (bepaaldelijk het koninklijk besluit van 31 december 1982) dat zelf na het koninklijk besluit nr 180 (van 30 december 1982 houdende bepaalde maatregelen inzake loonmatiging) is uitgevaardigd en eveneens in strijd is met het bij het genoemde bijzondere-machtenbesluit opgelegde verbod om loonsverhogingen toe te kennen".

Nu bij een vernietigingsarrest dat volstrekt gezag van gewijsde heeft, is vastgesteld dat de bepalingen van het koninklijk besluit van 31 december 1982 die door het onderhavige ontwerp ingetrokken zouden worden onwettig zijn, is de in artikel 1 van het ontwerp vervatte intrekkingsmaatregel aanvaardbaar.

+

.../...

Het artikel zou beter op de volgende wijze worden gesteld :

"Artikel 1.-

Artikel 1, 1° en 2°, van het koninklijk besluit van 31 december 1982 tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 september 1976 tot vastelling van de wedden van de burgemeesters en de schepenen, wordt ingetrokken".

Artikel 2.

In tegenstelling met hetgeen het ontwerp bepaalt in de algemene bewoordingen waarin artikel 2 gesteld is, behoeven de wedden van de burgemeesters en schepenen voor de periode van 1 januari 1983 tot 31 december 1984 slechts geregeld te worden wat betreft de gemeenten die niet meer dan 10.000 inwoners tellen.

Het is dan ook alleen voor het berekenen van de wedden van de burgemeesters en schepenen van die gemeenten dat artikel 1, 1°, 2° en 3°, van het koninklijk besluit van 9 december 1976 tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 september 1976 tot vaststelling van de wedden van de burgemeesters en de schepenen voor de periode van 1 januari 1983 tot 31 december 1984 dient te worden toegepast.

"Artikel 2.-

Voor de periode van 1 januari 1983 tot 31 december 1984 worden de wedden van de burgemeesters en van de schepenen van de gemeenten die niet meer dan 10.000 inwoners tellen, vastgesteld overeenkomstig artikel 1, 1°, 2° en 3°, van het koninklijk besluit van 9 december 1976 tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 september 1976 tot vaststelling van de wedden van de burgemeesters en de schepenen".

Artikel 3.

In de inleidende volzin schrijve men : "... gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 9 december 1976 en 23 maart 1983, vervangen door de volgende bepaling :".

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

Ch. HUBERLANT, conseillers d'Etat,
P. FINCOEUR, staatsraden,

C. DESCHAMPS, assesseurs de la section de législation,

L. MATRAY, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : M. VAN GERREWEY, greffier,
Mevrouw : griffier.

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

Le rapport a été présenté par M. E. RONSMANS, auditeur.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. E. RONSMANS, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. VAN GERREWEY P. TAPIE.