Conseil d'Etat - Raad van State
- 17 FEB. 1958

MTL. L.6122/2.

ROYAUME DE BELGIQUE. KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT. ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Justice, le 8 février 1958, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi "prorogeant la loi du 20 mars 1954 modifiant l'article 232 de la loi du 18 juin 1869 sur l'organisation judiciaire", a donné le 12 février 1958 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 8e februari 1958 door de Minister van Justitie verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot verlenging van de wet van 20 maart 1954 tot wijziging van artikel 232 van de wet van 18 juni 1869 op de rechterlijke inrichting", heeft de 12e februari 1958 het volgend advies gegeven :

Le projet tend à maintenir pour une nouvelle période de deux ans la dérogation que l'article 1er de la loi du 20 mars 1954 a apportée à l'article 232 de la loi sur l'organisation judiciaire, lequel interdit d'allouer au juge, pour des fonctions à la nomination du Roi, aucune indemnité à la charge du Trésor public autre que celles prévues à l'article 230 et les frais de déplacement.

L'article 230 concerne les indemnités de naissance, les allocations familiales et autres indemnités qui constituent la rétribution complémentaire.

Aux termes de la loi du 20 mars 1954, nonobstant l'article 232 de la loi du 18 juin 1869 sur l'organisation judiciaire, les magistrats faisant partie de commissions, comités, jurys, ... peuvent toucher pour les exercices 1953 et 1954 des jetons de présence et des indemnités au même titre que les personnes étrangères à l'ordre judiciaire. Ces indemnités ne peuvent dépasser 1/10 du traitement annuel brut qui est alloué pour la fonction judiciaire.

Cette disposition trouve son origine dans un projet de loi, déposé au Sénat le 7 juillet 1953 (Doc. parl. n° 436) et qui avait appelé de la part du Conseil d'Etat, sur le plan constitutionnel, des réserves que son avis du 13 mai 1953 récapitulait en ces termes :

.../...

"On peut conclure de ce qui précède que les termes "fonctions salariées" ont fait l'objet de controverses qui ne sont pas terminées.

Ces termes ont reçu une interprétation plus ou moins large.

A de nombreuses reprises le législateur a admis des dispositions d'où il résulte implicitement que tout avantage pécuniaire reçu par un juge ne transformerait pas l'activité accessoire qu'il exerce en une fonction salariée interdite par l'article 103 de la Constitution.

Cependant, si le texte constitutionnel prête à interprétation, celle-ci ne peut aller jusqu'à le dénaturer et à méconnaître son but essentiel : la sauvegarde de l'indépendance du juge.

Cette préoccupation procède d'une éthique aussi valable de nos jours qu'elle l'était aux yeux du constituant. Son exactitude témoigne d'un scrupule qui n'implique aucune offense.

Le législateur devra apprécier à la lumière de ces considérations si les conditions et la limitation que le projet fixe aux cumuls suffisent à enlever aux avantages pécuniaires dont il est question à l'article 1er, § 2, le caractère d'un salaire ou d'un traitement déguisé de nature à porter atteinte à l'indépendance des juges auxquels ils seraient accordés".

.../...

La Commission de la Justice du Sénat ne se rallia pas au projet proposé par le Gouvernement. Dans le rapport déposé en son nom, M. van Hemelrijck énonçait les observations suivantes :

"L'article 232 de la loi d'organisation judiciaire stipule qu'"il ne peut être alloué aux juges, pour les fonctions à la nomination du Roi, aucune indemnité à la charge du Trésor public autre que celles prévues à l'article 230 et les frais de déplacement".

Cette disposition est en parfaite concordance avec l'article 102 de la Constitution, qui laisse à la loi le soin de fixer les traitements des membres de l'ordre judiciaire, et avec l'article 103 de la Constitution, qui interdit aux juges "d'accepter du Gouvernement des fonctions salariées à moins qu'ils ne les exercent gratuitement" (Doc. parl. Sénat, 1953/1954, n°157).

C'est dans ces conditions que la commission de la Justice du Sénat, admettant les amendements déposés par le Gouvernement selon ses suggestions, se rallia à un règlement transitoire du problème.

D'une part, comme il a été dit, une dérogation était apportée à l'article 232 de la loi du 18 juin 1869, en ce sens que les magistrats siégeant dans des commissions ou jurys pourraient, nonobstant cette disposition, recevoir des jetons de présence et des indemnités au même titre que les personnes étrangères à l'ordre judiciaire.

.../...

D'autre part, cette dérogation à l'article 232 était soumise à une double réserve :

1° elle était limitée aux exercices 1953 et 1954;

2° les jetons de présence et indemnités ne pourraient dépasser un dixième du traitement brut alloué aux magistrats pour la fonction judiciaire.

Ce caractère transitoire du projet fut formellement mis en lumière tant dans le rapport présenté à l'unanimité au nom de la commission de la Justice du Sénat qu'au cours des travaux préparatoires de la loi du 20 mars 1954 à la Chambre des Représentants. La question a été expressément réglée "à titre provisoire, pour les seules années 1953 et 1954" (Rapport de M. CHARPENTIER, Doc. parl. Chambre des Représentants, 2 mars 1954, n° 352). En séance du 12 mars 1954, M. PIERSON insista sur le caractère transitoire des dispositions (Annales parl. Chambre, session 1953-1954, n° 54, p. 22).

Aussi bien, près les services du Premier Ministre, une commission était-elle "chargée d'examiner le problème de la participation des personnes rétribuées par l'Etat aux commissions, conseils, comités, jurys ainsi qu'au corps enseignant d'écoles" (loi du 20 mars 1954, article 3).

Selon l'exposé des motifs de la loi du 8 janvier 1957 (Doc. Sénat, 1955-1956, n° 157), cette commission a proposé de maintenir pour les exercices 1955 et 1956 le régime transitoire résultant de la loi

du 20 mars 1954. La loi du 8 janvier 1957 réalisa cette ~~proposition~~ prorogation. L'urgence ayant été invoquée, le Conseil d'Etat n'avait pas été appelé à donner son avis sur le projet.

Il s'agit présentement d'une ~~proposition~~ prorogation nouvelle pour une durée de deux ans.

L'application de l'article 103 de la Constitution étant mise en question par des dérogations à l'article 232 de la loi d'organisation judiciaire, le projet appelle des réserves. Des prorogations successives d'un régime formellement tenu pour transitoire, conduisent, en effet, à donner à celui-ci un caractère permanent.

Le Conseil d'Etat se réfère donc aux remarques qu'il a présentées à cet égard en son avis du 13 mai 1953 (Doc. Sénat n° 436) et particulièrement aux passages de cet avis reproduits ci-dessus.

Het ontwerp strekt ertoe de afwijking die artikel 1 van de wet van 20 maart 1954 heeft ingevoerd op artikel 232 van de wet op de rechterlijke inrichting, andermaal voor twee jaar te verlengen; dit laatste artikel nu bepaalt : "Er mag aan de rechters, voor ambten waartoe de Koning benoemt, geen andere vergoeding ten laste van 's Lands kas toegekend worden dan die voorzien bij artikel 230 en de verplaatsingskosten".

Artikel 230 heeft betrekking op de geboortetoeslagen, de kinderbijslagen en andere vergoedingen, die de aanvullende bezoldiging uitmaken.

Luidens de wet van 20 maart 1954 "mogen de magistraten die deel uitmaken van commissies, comité's, jury's, enz..., niettegenstaande artikel 232 van de wet van 18 juni 1869 op de rechterlijke inrichting, voor de dienstjaren 1953 en 1954 presentiegeld en vergoedingen ontvangen op dezelfde gronden als de personen die niet tot de rechterlijke macht behoren. Die vergoedingen mogen evenwel niet hoger zijn dan een tiende van de jaarlijkse bruto-wedde die voor de rechterlijke functie wordt verleend.

Deze bepaling vindt haar oorsprong in een op 7 juli 1953 bij de Senaat ingediend wetsontwerp (Parl. doc. nr 436), over de grondwettigheid waarvan

.../...

de Raad van State in zijn advies van 13 mei 1953 het volgende voorbehoud heeft gemaakt :

"Uit wat voorafgaat, kan het besluit worden getrokken, dat de term "bezoldigd ambt" altijd een twistpunt is geweest en dit nog is.

Er bestaan voor de term min of meer ruime interpretaties.

Herhaaldelijk heeft de wetgever bepalingen aangenomen waaruit impliciet volgt dat niet ieder geldelijk voordeel dat een rechter ontvangt de bijkomende bezigheid, door hem uitgeoefend, verandert in een bezoldigd ambt hetwelk bij artikel 103 van de Grondwet verboden is.

Al is de tekst van de Grondwet voor interpretatie vatbaar, toch mag daarbij niet zo ver worden gegaan dat hij verdraaid en zijn wezenlijk doel, het vrijwaren van 's rechters onafhankelijkheid, miskend wordt.

Aan dit streven ligt een ethica ten grondslag, die thans nog even grote geldigheid bezit als in de tijd toen de Grondwet tot stand kwam. Haar strenghaid getuigt van een scrupuleuse opvatting, waarin niets kwetsends besloten ligt.

.../...

Met behulp van die overwegingen zal de wetgever hebben uit te maken of de in het ontwerp aan de cumulatie gestelde voorwaarden en grenzen voldoende zijn om de geldelijke voordelen waarvan spraak in artikel 1, § 2, het karakter te doen verliezen van een verkapte beloning of bezoldiging waardoor afbreuk kan gedaan worden aan de onafhankelijkheid der rechters aan wie zij mochten verleend worden".

De Senaatscommissie voor Justitie kon zich met het Regeringsontwerp niet verenigen. In zijn verslag namens de commissie, maakte de H. van HEMELRIJCK de volgende opmerkingen:

"Artikel 232 van de wet op de rechterlijke inrichting bepaalt : "Er mag aan de rechters, voor ambten waartoe de Koning benoemt, geen andere vergoeding ten laste van 's Lands kas toegekend worden, dan die voorzien bij artikel 230 en de verplaatsingskosten".

Deze bepaling stemt geheel overeen met artikel 102 van de Grondwet, waarbij de vaststelling van de bezoldiging van de leden der rechterlijke orde aan de wet is opgedragen, en met artikel 103 van de Grondwet, dat de rechters verbiedt van de Regering enig bezoldigd ambt te aanvaarden, tenzij zij het kosteloos waarnemen" (Parl. doc. Senaat 1953-1954, nr 157).

Onder deze omstandigheden heeft de Senaatscommissie voor Justitie dan de op haar voorstel door de Regering ingediende amendementen goedgekeurd en haar instemming betuigd met een overgangsregeling voor dit probleem.

.../...

Zoals gezegd, werd enerzijds afgeweken van artikel 232 van de wet van 18 juni 1869 in deze zin, dat magistraten die zitting hebben in commissies of jury's ondanks deze bepaling, presentiegeld en vergoedingen zouden mogen ontvangen op dezelfde gronden als de personen die niet tot de rechterlijke macht behoren.

Anderzijds werd aan deze afwijking van artikel 232 een tweeledig voorbehoud verbonden :

1° zij was beperkt tot de dienstjaren 1953 en 1954;

2° de presentiegelden en vergoedingen mochten niet hoger zijn dan een tiende van de jaarlijkse bruto-wedde, aan de magistraten voor de rechterlijke functie verleend.

Zowel in het verslag dat eenparig namens de Senaatscommissie voor Justitie werd uitgebracht als tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 20 maart 1954 in de Kamer der Volksvertegenwoordigers, is duidelijk tot uiting gebracht, dat het ontwerp een overgangsregeling is. Met zoveel woorden werd gezegd, dat de kwestie "voorlopig en alleen voor de jaren 1953 en 1954 is geregeld" (verslag van M. CHARPENTIER, Parl. doc. Kamer der Volksvertegenwoordigers, 2 maart 1954, nr 352). Tijdens de vergadering van 12 maart 1954 beklemtoonde M. PIERSON het overgangskarakter van die bepalingen (Parl. Handelingen, Kamer, zitting 1953-1954, nr 54, blz. 22).

.../...

Bij de diensten van de Eerste-Minister kreeg overigens een commissie tot opdracht : "het probleem te onderzoeken van de door de Staat bezoldigde personen die deel uitmaken van commissies, raden, comité's, jury's, alsmede van het onderwijzend personeel van scholen" (wet van 20 maart 1954, artikel 3).

Volgens de memorie van toelichting bij de wet van 8 januari 1957 (Doc.Senaat, 1955-1956, nr 157), heeft die commissie voorgesteld, de door de wet van 20 maart 1954 ingevoerde overgangsregeling te behouden voor de dienstjaren 1955 en 1956. De wet van 8 januari 1957 heeft ~~dit voorstel tot werkelijkheid gemaakt.~~ deze verlenging verwezenlijkt. Daar men zich op de dringende noodzaak had beroepen, werd het advies van de Raad van State over het desbetreffende ontwerp niet gevraagd.

Thans betreft het een nieuw ~~voorstel~~ verlenging voor een duur van twee jaar.

Daar de toepassing van artikel 103 van de Grondwet door deze afwijkingen van artikel 232 van de wet op de rechterlijke inrichting in het gedrang komt, wettigt het onderhavige ontwerp enig voorbehoud. Opeenvolgende verlengingen van een regeling, die uitdrukkelijk als een overgangsregeling was bestempeld, maken er op de duur een permanente regeling van.

De Raad van State verwijst dan ook naar de opmerkingen die hij daarover in zijn advies van 13 mei 1953 (Doc.Senaat, nr 436) heeft gemaakt en inzonderheid naar de hiervoren aangehaalde passus van dit advies.

La chambre était composée de		De kamer was samengesteld uit	
Messieurs : de Heren :	F. LEPAGE,	conseiller d'Etat, raadsheer van State,	président, voorzitter,
	L. MOUREAU, G. HOLOYE,	conseillers d'Etat, raadsheren van State,	
	A. BERNARD, Ch.VAN REEPINGHEN,	assesseurs de la section de législation, bijzitters van de afdeling wetgeving,	
Madame : Mevrouw :	J. DE KOSTER,	greffier adjoint, adjunct-griffier,	greffier. griffier.

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

Le rapport a été présenté par M.E.JOACHIM, auditeur général.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H.E.JOACHIM, auditeur-generaal.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s.) J.DE KOSTER.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s.) F.LEPAGE.