Coordination (2)

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Justice, le 30 décembre 1959, d'une demande d'avis 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 3 février 1960 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 30e december 1959 door de Minister van Justitie verzocht hem 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 3e februari 1960 het volgend advies gegeven :

Outre les dispositions budgétaires antérieures, les lois du 20 mars 1954, du 8 janvier 1957 et du 28 avril 1958 ont, à trois reprises, apporté une dérogation à l'article 232 de la loi sur l'organisation judiciaire. Celui-ci interdit d'allouer au juge, pour des fonctions à la nomination du Roi, aucune indemnité à charge du Trésor public, autre que celles prévues à l'article 230 (c'est-à-dire les indemnités de naissance, les allocations familiales et les autres indemnités complémentaires de traitement) et les frais de déplacement. Or, ces lois ont permis aux magistrats faisant partie de commissions, jurys, etc... de toucher, pour des exercices budgétaires qu'elles ont déterminés, des jetons de présence et des indemnités au même titre que les personnes étrangères à l'ordre judiciaire. Ces jetons de présence et indemnités ne peuvent toutefois pas dépasser un dixième du traitement annuel brut qui est alloué pour la fonction judiciaire.

Le projet actuellement soumis au Conseil d'Etat a pour objet de maintenir la même dérogation. Il présente toutefois cette particularité, par rapport aux lois précédentes, qu'il ne limite plus l'application de cette dérogation à des exercices budgétaires déterminés. L'article unique du projet supprime, en effet, sans en prévoir d'autres, toutes les références aux exercices budgétaires énumérés à l'article 1er de la loi du 20 mars 1954, tel qu'il a été modifié par la loi du 8 janvier 1957 et la loi du 28 avril 1958; cette rédaction aura pour conséquence, si elle est adoptée, de ne plus limiter dans le temps la dérogation apportée à l'article 232. L'exposé des motifs révèle cependant que l'intention du Gouvernement n'est

.../...

de maintenir le régime instauré depuis la loi du 20 mars 1954 que "jusqu'au moment où sera réglé de manière définitive le problème de la participation de toutes les personnes rétribuées par l'Etat aux commissions, conseils, comités, jurys ainsi qu'au corps enseignant d'écoles; question rentrant dans le cadre de la réforme générale de l'administration et faisant l'objet d'un autre projet de loi".

\+

\+ \+

Le projet comporte l'examen d'une question d'ordre constitutionnel. Le Conseil d'Etat a déjà étudié celle-ci dans son avis du 13 mai 1953 sur le projet qui devint la loi du 20 mars 1954 (session 1952-1953, Sénat n° 436), et dans son avis du 12 février 1958 sur le projet qui devint la loi du 28 avril 1958 (session 1957-1958, Sénat, n° 235).

L'article 103 de la Constitution interdit au juge d'accepter du Gouvernement des fonctions salariées, à moins qu'il ne les exerce gratuitement. L'article 232 de la loi sur l'organisation judiciaire assure l'efficacité de cette disposition en interdisant d'allouer au juge, pour des fonctions à la nomination du Roi, des indemnités autres que celles qu'il indique et qui ne peuvent, d'aucune manière, être regardées comme des faveurs. Déroger à l'article 232, n'est-ce-pas méconnaître les articles 102 et 103 de la Constitution ? Quelle est la portée exacte de ces règles constitutionnelles ? Telle est la question qui se pose.

.../...

La solution à donner à ce problème dépend essentiellement, ainsi qu'il résulte des avis du Conseil d'Etat ci-dessus rappelés, de la portée qu'il y a lieu de donner aux termes "fonctions salariées" de l'article 103.

Selon la conclusion donnée par le Conseil d'Etat en ces avis, 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 (...) le caractère d'un salaire ou d'un traitement déguisé de nature à porter atteinte à l'indépendance des juges auxquels ils seraient accordés".

.../...

Le Conseil d'Etat se réfère à ces conclusions, dont les motifs ont été particulièrement développés dans l'avis L. 3547 du 13 mai 1953. Du point de vue constitutionnel, le projet actuel appelle les mêmes réserves que les projets des lois précédentes, auxquelles le législateur n'a d'ailleurs entendu donner qu'une durée provisoire.

\+

\+ \+

Ces réserves doivent être d'autant plus graves que le projet tend, en sa lettre, à l'établissement d'un régime définitif. Celui-ci est formellement indépendant de toutes dispositions futures qui interviendraient dans le cadre d'une réforme plus générale. Ces dispositions sont inconnues aujourd'hui; il n'est donc point permis au Conseil d'Etat d'exprimer un avis qui s'en inspire.

Aussi bien l'objection constitutionnelle garde-t-elle toute sa valeur. Une déclaration d'intentions ne peut avoir pour effet de l'éluder.

Behalve de vroegere begrotingsbepalingen, hebben ook de wetten van 20 maart 1954, 8 januari 1957 en 28 april 1958 tot driemaal toe afgeweken van artikel 232 van de wet op de rechterlijke inrichting. Dit artikel bepaalt dat aan de rechters, voor ambten waartoe de Koning benoemt, geen andere vergoeding ten laste van 's Lands kas mag worden toegekend dan die voorzien bij artikel 230 (dit zijn geboortetoeslagen, kinderbijslagen en andere vergoedingen die de wedde aanvullen) "en de verplaatsingskosten". Evengenoemde wetten hebben toegestaan, dat magistraten die deel uitmaken van commissies, jury's enz. ..., over de daarin bepaalde begrotingsdienstjaren presentiegeld en vergoedingen ontvangen op dezelfde gronden als de personen die niet tot de rechterlijke macht behoren. Dat presentiegeld en die vergoedingen mogen evenwel niet meer bedragen dan een tiende van de jaarlijkse bruto-wedde die voor het rechterlijk ambt wordt verleend.

Het thans aan de Raad van State voorgelegde ontwerp heeft tot doel dezelfde afwijking in stand te houden. Van de vroegere wetten onderscheidt het zich echter hierdoor, dat het de toepassing van die afwijking niet langer tot bepaalde begrotingsjaren beperkt. Het enig artikel van het ontwerp schrapt, zonder ze door andere te vervangen, alle verwijzingen naar de begrotingsjaren, die voorkomen in artikel 1 van de wet van 20 maart 1954, zoals het is gewijzigd bij de wetten van 8 januari 1957 en van 28 april 1958. Wordt deze redactie aangenomen,

.../...

dan zal op de afwijking van artikel 232 geen tijdsbeperking meer staan. De memorie van toelichting zegt nochtans, dat de Regering de bedoeling heeft de sedert de wet van 20 maart 1954 ingevoerde regeling alleen te handhaven "tot op het ogenblik dat een definitieve regeling zal tot stand gekomen zijn voor het probleem van de door de Staat bezoldigde personen die deel uitmaken van commissies, raden, comité's, jury's, alsmede van het onderwijzend personeel van scholen. Deze aangelegenheid valt in het kader van de algemene hervorming van de administratie en wordt in een ander wetsontwerp behandeld".

\+

\+ +

Bij het ontwerp rijst een vraag, die uit een oogpunt van grondwettigheid moet worden onderzocht. De Raad van State heeft deze zaak reeds bestudeerd in zijn advies van 13 mei 1953 over het ontwerp dat de wet van 20 maart 1954 is geworden (zitting 1952-1953, Senaat, nr 436), en in zijn advies van 12 februari 1958 over het ontwerp dat de wet van 28 april 1958 is geworden (zitting 1957-1958, Senaat, nr 235).

Artikel 103 van de Grondwet verbiedt de rechter, van de Regering enig bezoldigd ambt te aanvaarden, tenzij hij het kosteloos waarneemt. Artikel 232 van de wet op de rechterlijke inrichting verzekert de doeltreffende toepassing van deze bepaling door het verbod, aan de rechter voor ambten waarin de Koning benoemt, andere vergoedingen toe te kennen dan het opnoemt, dit zijn dan vergoedingen die in genen dele als gunsten

.../...

kunnen worden beschouwd. Kan van artikel 232 worden afgeweken zonder aan de artikelen 102 en 103 van de Grondwet voorbij te gaan ? Welke is de juiste draagwijdte van die grondwettelijke regelen ? Dit is het kernprobleem.

Zoals uit 's Raads evengenoemde adviezen blijkt, hangt de oplossing van dit probleem essentieel af van de betekenis die moet worden gehecht aan de term "bezoldigd ambt" uit artikel 103 van de Grondwet.

In die adviezen was de Raad van State tot de conclusie gekomen, dat de term "bezoldigd ambt" altijd een twistpunt geweest is 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 strengheid getuigt van een scrupuleuze 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 sprake(...) 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 Raad van State moge verwijzen naar deze conclusies,die vooral in het advies L.3547 van 13 mei 1953 uitvoerig zijn gemotiveerd. Uit een oogpunt van grondwettigheid is bij het onderhavige ontwerp hetzelfde voorbehoud te maken als bij de ontwerpen van de vorige wetten, waaraan de wetgever trouwens slechts een beperkte geldigheidsduur heeft willen geven.

+

\+ +

.../...

Dit voorbehoud klemt hier des te meer, daar het ontwerp, letterlijk genomen, een definitieve regeling zoekt in te voeren. Deze is formeel onafhankelijk van latere maatregelen, die in het kader van een meer algemene hervorming mochten worden genomen. Deze maatregelen zijn thans niet gekend; de Raad van State mag dus geen advies geven dat daarop zou vooruitlopen.

Het grondwettig bezwaar behoudt dan ook zijn volle waarde. Het kan niet met een verklaring van intentie worden ontweken.

La chambre était composée de

Messieurs : J. SUETENS, premier président,
de Heren : eerste-voorzitter,

L. MOUREAU, conseillers d'Etat,
G. HOLOYE, raadsheren van State,

A. BERNARD, assesseurs de la section de législation,
Ch.VAN REEPINGHEN, bijzitters van de afdeling wetgeving,

C. ROUSSEAUX, greffier adjoint, greffier.
adjunct-griffier, griffier.

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

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

De kamer was samengesteld uit

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s.) C. ROUSSEAUX.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s.) J. SUETENS.