GY. L. 15.896/9.

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE
LEGISLATION - WETGEVING
L
22-12-1983
Transmis à M.
Overgemaakt aan de H.

ROYAUME DE BELGIQUE. KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Premier Ministre, le 7 décembre 1983, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° "relatif au cumul d'activités professionnelles dans les provinces, les communes, les fédérations et agglomérations de communes ainsi que dans les établissements et associations de droit public soumis à leur autorité ou à leur pouvoir de contrôle ou de tutelle", a donné le 12 décembre 1983 l'avis suivant :

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, de 7edecember 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 "betreffende de cumulaties van beroepsactiviteiten in de provincies, de gemeenten, de federaties en agglomeraties van gemeenten, alsmede de instellingen en de publiekrechtelijke verenigingen die aan hun gezag, controle of toezicht zijn onderworpen", heeft de 12e december 1983 het volgend advies gegeven :

Ainsi que l'expose le rapport au Roi, l'arrêté en projet reproduit les principes "qui dominent les arrêtés numérotés 46 et 142", en en transposant l'application aux membres du personnel : 1° des provinces, communes, fédérations et agglomérations de communes; 2° des établissements publics et des associations de droit public soumis à leur autorité ou à leur pouvoir de contrôle ou de tutelle (article 1er).

La disposition centrale de l'arrêté en projet est évidemment l'article 2, alinéa 1er, en vertu duquel :

"Les membres du personnel visés à l'article premier ne peuvent cumuler des activités professionnelles".

Avant d'aborder l'examen du projet lui-même, il convient de s'interroger sur son fondement légal.

Selon l'alinéa 1er du préambule, ce fondement se trouverait dans l'article 1er, 1° et 4°, de la loi du 6 juillet 1983 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi.

L'interdiction de cumul portée par l'article 2, alinéa 1er, précité, ne peut s'analyser qu'en "une adaptation des dispositions légales en ce qui concerne le statut du personnel" (visé à l'article 1er du projet), selon les termes mêmes de l'article 1er, 4°, de la loi précitée du 6 juillet 1983.

Cette constatation suffit à exclure que l'arrêté en projet puisse trouver un fondement valable dans l'article 1er, 1°, de la loi de pouvoirs spéciaux. Certes, le 1° est libellé en des termes très généraux, mais il ne saurait être admis qu'il soit invoqué dans une matière qui est spécialement régie par une autre disposition de la loi, en l'occurrence le 4°.

Or, l'adaptation des dispositions légales en ce qui concerne le statut des membres du personnel visés à l'article 1er du projet, est conçue par l'article 1er, 4°, de la loi de pouvoirs spéciaux, dans une perspective très précise : celle de permettre aux personnes publiques indiquées "l'exécution de leurs programmes d'assainissement".

Les déclarations faites par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur au cours des travaux préparatoires de la loi du 6 juillet 1983 sont particulièrement nettes sur ce point :

> "Cette disposition ne figurait pas dans la loi des pouvoirs spéciaux de l'an dernier. Ceci s'explique par le fait que nous étions en présence de collèges échevinaux qui terminaient leur mandat. Dès lors il était difficile d'aider les communes à faire des plans d'assainissement fondamentaux.
>
> La première partie du 4° permet au Roi, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, de modifier ou de compléter les lois existantes relatives au financement, au contrôle et à la responsabilité financière de l'ensemble des pouvoirs subordonnés.
>
> Il sera donc possible de renforcer, par exemple, les dispositions de contrôle financier que peut exercer un conseil communal sur le C.P.A.S. C'est une disposition qui est demandée généralement par les municipalistes qui se plaignent de ne pas avoir un contrôle suffisant sur la politique budgétaire et financière du C.P.A.S. dont cependant ils doivent apurer le déficit.
>
> La deuxième partie du 4° vise à permettre l'exécution des programmes d'assainissement. Cela signifie que par arrêté de pouvoirs spéciaux nous pourrions permettre à une commune qui établit un plan d'assainissement, qui a l'approbation de la tutelle, de déroger à des dispositions légales pendant l'exécution de ce plan.
>
> (...)

.../...

Le Ministre explique que le 4° de cet article permet au Gouvernement de prendre toute mesure, et entre autres l'adaptation du statut du personnel, pour permettre l'exécution d'un programme d'assainissement.

L'habilitation est d'une part très large, mais d'autre part limitée par le fait que ce sont les communes qui doivent établir des plans d'assainissement.

Ces plans doivent être approuvés par la commune, par la tutelle et par le Gouvernement.

On pourra donc toucher au traitement des mandataires, si dans un plan d'assainissement présenté par une commune, approuvé par la tutelle et par le Gouvernement, on présente une telle mesure.

Un membre demande s'il est, par exemple, possible de modifier le statut du personnel communal en matière de pension par une loi ordinaire, au cas où la commune concernée le proposerait dans le cadre d'un plan de restructuration.

Le Ministre répond affirmativement" (1).

Les termes tout à fait généraux de l'article 2, alinéa 1er, du projet, ont, au moins à trois points de vue, une portée beaucoup plus large que celle qui a été prévue pour l'article 1er, 4°, de la loi du 6 juillet 1983. En effet, d'une part, l'interdiction du cumul n'est pas limitée aux personnes publiques astreintes à présenter et à exécuter un programme d'assainissement; d'autre part, cette interdiction est permanente, de sorte que même la réalisation d'un assainissement complet ne sera pas de nature à mettre fin à son application; enfin, il n'y a pas de relation nécessaire

.../...

---

(1) Rapport de la Commission spéciale du Sénat (Sénat, 1982-1983, doc. n° 518/2, pp. 75 et 76).

entre l'interdiction générale du cumul et un objectif d'assainissement, puisque les emplois exercés en cumul devront continuer à être remplis et rémunérés.

Sans qu'il soit nécessaire de formuler des observations particulières sur des dispositions appelant des objections sérieuses, comme celles de l'article 4, il suffit de constater que l'arrêté en projet ne peut trouver le fondement requis dans la loi du 6 juillet 1983 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi, puisque l'ensemble de ses dispositions est indissociablement lié à l'interdiciton de cumul portée par l'article 2, alinéa 1er.

Zoals het verslag aan de Koning vermeldt, neemt het ontwerp-besluit de beginselen over "welke bij de besluiten nr 46 en nr 142 voorzitten" door de toepassing ervan over te brengen op de personeelsleden van : 1° de provincies, gemeenten, federaties en agglomeraties van gemeenten; 2° de openbare instellingen en de publiekrechtelijke verenigingen die aan hun gezag, controle of toezicht zijn onderworpen" (artikel 1).

De hoofdbepaling van het ontwerp-besluit is vanzelfsprekend artikel 2, eerste lid, hetwelk bepaalt :

"De personeelsleden bedoeld in artikel 1 mogen geen beroepsactiviteiten cumuleren".

Alvorens het onderzoek van het ontwerp wordt aangevat, moge de vraag worden gesteld welke rechtsgrond het heeft.

Afgaande op het eerste lid van de aanhef zou die rechtsgrond te vinden zijn in artikel 1, 1° en 4°, van de wet van 6 juli 1983 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning.

Het in evengenoemd artikel 2, eerste lid, neergelegde verbod tot cumulatie, kan enkel verklaard worden als een "aanpassing van de wettelijke bepalingen betreffende het statuut van het personeel" (bedoeld in artikel 1 van het ontwerp), volgens de bewoordingen zelf van artikel 1, 4°, van de evengenoemde wet van 6 juli 1983.

Met die vaststelling is er reden genoeg om uit te sluiten dat het ontwerp-besluit een deugdelijke rechtsgrond zou kunnen vinden in artikel 1, 1°, van de bijzondere-machtenwet. Het 1° is weliswaar in zeer algemene bewoordingen

gesteld, maar men zou bezwaarlijk kunnen aannemen dat het wordt ingeroepen in een aangelegenheid waarvoor speciaal een andere bepaling van de wet, met name de bepaling onder 4°, geldt.

De aanpassing van de wettelijke bepalingen ter zake van het statuut van de leden van het personeel bedoeld in artikel 1 van het ontwerp, is echter in artikel 1, 4°, van de bijzondere-machtenwet ingeschreven in een welbepaald oogmerk : de genoemde overheidspersonen de mogelijkheid te geven tot "uitvoering van hun saneringsprogramma's".

De verklaringen door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken afgelegd tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 6 juli 1983 zijn bijzonder duidelijk wat dat betreft.

> "Deze bepaling kwam niet voor in de machtigingswet van verleden jaar. De reden is dat men toen te maken had met schepencolleges die hun mandaat beëindigden. Het was dus moeilijk om de gemeenten te helpen bij het opmaken van fundamentele saneringsplannen.
>
> Volgens het eerste gedeelte van het 4° kan de Koning, bij in Ministerraad overlegd besluit, de bestaande wetten betreffende de financiering, de financiële controle en de financiële verantwoordelijkheid van de gezamenlijke ondergeschikte besturen, wijzigen of aanvullen.
>
> Zo zal bijvoorbeeld de financiële controle, die een gemeenteraad kan uitoefenen op de O.C.M.W.'s, kunnen worden versterkt. Dit is een maatregel die over het algemeen wordt gevraagd door de gemeentebesturen, die klagen dat zij geen voldoende controle hebben op het financiële en begrotingsbeleid van het O.C.M.W. waarvan zij evenwel het tekort moeten dekken.
>
> Het tweede gedeelte van het 4° bedoelt de mogelijkheid te scheppen om saneringsprogramma's uit te voeren. Dit betekent dat wij, bij machtigingsbesluit,

aan een bepaalde gemeente die een saneringsplan opstelt onder goedkeuring van de toezichthoudende overheid, kunnen toestaan om van die wetsbepalingen af te wijken tijdens de uitvoering van dat saneringsplan .

(...)

De Minister antwoordt dat het 4° van dit artikel de Regering in staat stelt alle maatregelen te nemen, onder andere de aanpassing van het personeelsstatuut, om een saneringsprogramma te kunnen laten uitvoeren.

De machtiging is enerzijds zeer ruim, maar anderszijds beperkt doordat de gemeenten de saneringsplannen moeten vastleggen.

Die plannen moeten worden goedgekeurd door de gemeente, door de toezichthoudende overheid en door de Regering.

Er zal dus kunnen worden geraakt aan de wedde van de mandatarissen, indien zulks wordt voorgesteld in een saneringsplan, dat een gemeente voorlegt en dat wordt goedgekeurd door de toezichthoudende overheid en de Regering.

Een lid vraagt of het bij gewone wet mogelijk is bijvoorbeeld het pensioenstatuut van het personeel van een gemeente te veranderen wanneer die gemeente zulks voorstelt in een herstructureringsplan.

De Minister antwoordt hierop bevestigend" (1).

De volstrekt algemene bewoordingen van artikel 2, eerste lid, van het ontwerp, hebben alleszins in drieërlei opzicht een veel ruimere strekking dan die welke men aan artikel 1, 4°, van de wet van 6 juli 1983 bedoelde te geven. Enerzijds immers wordt het verbod tot cumulatie niet beperkt tot de overheidspersonen die er toe gehouden zijn een saneringsprogramma voor te leggen en uit te voeren; anderzijds is dat verbod permanent, zodat het zelfs na een volledige sanering zal blijven gelden; ten slotte is

.../...

---

(1) Verslag van de Bijzondere Commissie van de Senaat (Senaat, 1982-1983, Gedr. St. nr 518/2, blz. 75 en 76).

er geen noodzakelijk verband tussen het algemeen verbod tot cumulatie en een saneringsproject, vermits de bij wege van cumulatie uitgeoefende ambten toch verder vervuld en bezoldigd zullen moeten worden.

Zonder dat bijzondere opmerkingen hoeven te worden gemaakt bij bepalingen die ernstige bezwaren oproepen, zoals die van artikel 4, kan worden volstaan met vast te stellen dat het ontwerp-besluit de vereiste rechtsgrond niet kan vinden in de wet tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning, vermits alle bepalingen ervan onafscheidelijk verbonden zijn met het in artikel 2, eerste lid, neergelegde verbod tot cumulatie.

La chambre était composée de

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

P. KNAEPEN, conseillers d'Etat,
A. VANWELKENHUYZEN, 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. C. ROUSSEAUX, 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. C. ROUSSEAUX, eerste auditeur.

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

R. DEROY. P. TAPIE.