ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Premier Ministre, le 15 décembre 1983, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° "relatif au congé par prestations réduites de certains membres du personnel des communes, des centres publics d'aide sociale, des agglomérations et fédérations de communes, afin d'assurer le redressement des finances locales", a donné le 16 décembre 1983 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, de 15e 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 "betreffende het verlof voor verminderde prestaties van sommige personeelsleden van de gemeenten, de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de agglomeraties en federaties van gemeenten met het oog op het herstel van de plaatselijke financiën", heeft de 16e december 1983 het volgend advies gegeven

L'arrêté en projet a pour objet, ainsi que l'énonce son intitulé, de permettre à certains membres du personnel des communes, des centres publics d'aide sociale, des agglomérations et fédérations de communes, d'obtenir un congé par prestations réduites et ce afin d'assurer le redressement des finances locales.

Il invoque comme fondement l'article 1er, 4°, de la loi du 6 juillet 1983 accordant certains pouvoirs spéciaux au Roi.

EXAMEN DU TEXTE.

INTITULE.

Les mots "afin d'assurer le redressement des finances locales" pourraient être supprimés.

PREAMBULE.

Le rapport au Roi devant être publié en même temps que l'arrêté en projet, en vertu de l'article 2, § 1er, alinéa 2, de la loi du 6 juillet 1983 précitée, l'alinéa 3 du préambule est inutile et peut, dès lors, être omis.

DISPOSITIF.

Article 1er.

L'adaptation des dispositions légales en ce qui concerne le statut des membres du personnel visés à l'article 1er, § 2, 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).

Afin de rester dans les limites tracées par l'article 1er, 4°, de la loi du 6 juillet 1983 de pouvoirs spéciaux, le champ d'application de l'arrêté en projet devrait être déterminé sur la base d'un critère pris de la nécessité d'exécuter un programme d'assainissement et non sur la base du critère du "déséquilibre budgétaire".

Au paragraphe 2, les mots "afin d'assurer le redressement des finances locales selon les règles précisées ci-après" peuvent être supprimés.

Au paragraphe 3, mieux vaudrait écrire : "Les demandes de congé" au lieu de "Les demandes des membres du personnel précités".

Au paragraphe 4, il serait préférable d'écrire "Le présent arrêté n'est pas applicable ...".

On peut se demander si ce n'est pas par inadvertance que les secrétaires, secrétaires adjoints et receveurs des agglomérations et fédérations de communes ont été omis de l'énumération des fonctions exclues du champ d'application de l'arrêté en projet.

.../...

- - - - - - - - - - - - -

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

Article 2.

Selon le paragraphe 2,

"Le membre du personnel visé au § 1 reçoit les trois quarts du traitement dont il bénéficie au moment de l'octroi du congé, sans préjudice de l'application des statuts administratif et pécuniaire".

Il ressort des explications fournies au Conseil d'Etat que, dans l'intention du Gouvernement, les mots "sans préjudice de l'application des statuts administratif et pécuniaire" signifient, notamment, que le traitement dont l'agent percevra les trois quarts sera le traitement qu'il aurait perçu si le congé ne lui avait pas été octroyé, c'est-à-dire un traitement qui pourrait soit avoir été augmenté depuis le congé - seule hypothèse envisagée par le rapport au Roi - soit avoir été réduit, par exemple en exécution d'un programme d'assainissement.

Dès lors, mieux vaudrait écrire :

"§ 2. Le membre du personnel à qui un congé par prestations réduites a été octroyé, bénéficie des trois quarts du traitement qui aurait été le sien sans ce congé".

La même observation et la même proposition de texte valent mutatis mutandis pour le paragraphe 3.

Article 3.

Au paragraphe 1er, le mot "précité" est superflu et doit être omis.

Suivant le paragraphe 3, les décisions relatives au congé doivent être motivées.

.../...

Il ressort des explications fournies au Conseil d'Etat que, dans l'intention du Gouvernement, cette motivation ne peut pas consister uniquement dans la constatation de la compatibilité ou de l'incompatibilité du congé avec le bon fonctionnement du service. Elle devra porter sur les raisons pour lesquelles le bon fonctionnement du service peut être compromis ou non par le congé.

Il conviendrait que le rapport au Roi soit plus explicite à ce sujet.

Au paragraphe 4, il y aurait lieu de dire :

"Aucun membre du personnel mis en congé en vertu du présent arrêté ne peut être remplacé".

Suivant le paragraphe 5,

"Le congé prend fin le jour où le membre du personnel peut, au plus tôt, être mis à la pension".

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas l'utilité de cette disposition car il va de soi qu'un membre du personnel mis à la pension ne peut plus être en situation de congé.

Tel qu'il est rédigé, le paragraphe pourrait être interprété en ce sens que dès que l'intéressé remplit les conditions pour être mis à la pension, il doit être réintégré dans sa fonction complète s'il n'a pas sollicité le bénéfice de la pension.

Enfin, selon les explications données au Conseil d'Etat, la mise à la pension ne serait pas le seul motif pour lequel le congé prendrait fin. Il en irait de même dans le cas où l'intéressé serait nommé à l'un des emplois exclus du champ d'application de l'arrêté en projet par l'article 1er, § 4, de celui-ci.

Pour ces raisons, il est proposé de supprimer le paragraphe 5 et d'indiquer, au moins dans le rapport au Roi, que l'accession à l'un des emplois exclus du champ d'application de l'arrêté en projet, constituera une dérogation au caractère irrévocable de la mise en congé (article 3, § 2, du projet).

Suivant le paragraphe 6,

"Pendant son congé, le membre du personnel ne peut exercer aucune activité lucrative".

Dans les termes généraux où elle est rédigée, cette disposition établit une incompatibilité qui n'est pas au pouvoir du Roi en vertu de l'article 1er, 4°, de la loi du 6 juillet 1983.

Article 4.

Mieux vaudrait écrire, à l'alinéa 1er :

"Le membre du personnel qui est mis en congé en vertu du présent arrêté, est mis d'office ... (la suite comme au projet)".

A l'alinéa 2, il faut écrire :

"Par dérogation à l'article 7 ... (la suite comme au projet)".

Zoals blijkt uit het opschrift, strekt het ontworpen besluit ertoe aan sommige personeelsleden van de gemeenten, de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de agglomeraties en de federaties van gemeenten, de mogelijkheid te bieden een verlof wegens verminderde prestaties te verkrijgen, en dit met het oog op het herstel van de plaatselijke financiën.

Als rechtsgrond voert het aan artikel 1, 4°, van de wet van 6 juli 1983 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

OPSCHRIFT.

De woorden "met het oog op het herstel van de plaatselijke financiën" zouden kunnen vervallen.

AANHEF.

Aangezien krachtens artikel 2, § 1, tweede lid, van evengenoemde wet van 6 juli 1983, het verslag aan de Koning samen met het ontworpen besluit dient te worden bekendgemaakt, is het derde lid van de aanhef overbodig en kan het derhalve vervallen.

BEPALEND GEDEELTE.

Artikel 1.

De aanpassing van de wettelijke bepalingen ter zake van het statuut van de leden van het personeel bedoeld in artikel 1, § 2, van het ontwerp, is in artikel 1, 4°, van de bijzondere-machtenwet ingeschreven met 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 anderzijds 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).

Opdat het ontwerp-besluit binnen de door artikel 1, 4°, van de bijzondere-machtenwet van 6 juli 1983 gestelde grenzen zou blijven, zou het toepassingsgebied ervan moeten worden vastgesteld op grond van een criterium dat ontleend is aan de noodzaak een saneringsprogramma uit te voeren, en niet op grond van het criterium van het "verstoord begrotingsevenwicht".

In paragraaf 2 kunnen de woorden "met het oog op het herstel van de plaatselijke financiën (...) volgens de hiernavolgende regels" vervallen.

In paragraaf 3 schrijve men : "De verlofaanvragen" in plaats van "De aanvragen van hogergenoemde personeelsleden".

In paragraaf 4 ware het verkieslijk te schrijven "Dit besluit is niet van toepassing op ...".

.../...

---

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

Men kan zich afvragen of de secretarissen, de adjunct-secretarissen en de ontvangers van de agglomeraties en federaties van gemeenten niet door onachtzaamheid weggelaten zijn uit de opsomming van de ambten die buiten het toepassingsgebied van het ontworpen besluit vallen.

Artikel 2.

Paragraaf 2 luidt als volgt :

"Het in § 1 vermelde personeelslid ontvangt drie vierden van de wedde die het geniet op het ogenblik van de toekenning van het verlof, onverminderd de toepassing van het administratief en geldelijk statuut".

Naar aan de Raad van State is medegedeeld, betekenen de woorden "onverminderd de toepassing van het administratief en geldelijk statuut" volgens de Regering, onder meer, dat de wedde waarvan het personeelslid drie vierde zal ontvangen, de wedde zal zijn die hij zou hebben gekregen indien het verlof hem niet was toegekend, dat wil zeggen een wedde die sedert het verlof ofwel verhoogd kan zijn - de enige hypothese waarmee het verslag aan de Koning rekening houdt - ofwel verlaagd, bijvoorbeeld ter uitvoering van een saneringsprogramma.

Derhalve zou beter worden geschreven :

"§ 2. Het personeelslid aan wie een verlof wegens verminderde prestaties is toegekend, ontvangt drie vierde van de wedde die hij zonder dit verlof zou hebben genoten".

Dezelfde opmerking en hetzelfde tekstvoorstel gelden mutatis mutandis voor paragraaf 3.

.../...

Artikel 3.

In paragraaf 1 is het woord "vernoemde" overbodig en dient het te vervallen.

Luidens paragraaf 3 dienen de beslissingen betreffende het verlof met redenen te worden omkleed.

Naar aan de Raad van State is medegedeeld, bedoelt de Regering het zo dat die motivering niet mag bestaan in de loutere vaststelling van de verenigbaarheid of van de onverenigbaarheid van het verlof met de goede werking van de dienst. Zij zal moeten slaan op de redenen waarom de goede werking van de dienst door het verlof al dan niet in gevaar kan komen.

Het verslag aan de Koning zou terzake uitdrukkelijker moeten worden geformuleerd.

In paragraaf 4 schrijve men :

"Een personeelslid dat op grond van dit besluit op verlof is gesteld mag niet worden vervangen".

Paragraaf 5 luidt als volgt :

"Aan het verlof wordt een einde gesteld, de dag waarop het personeelslid ten vroegste op pensioen kan worden gesteld".

De Raad van State ziet niet in wat het nut is van die bepaling; het spreekt immers vanzelf dat een op pensioen gesteld personeelslid niet meer met verlof kan zijn.

.../...

In zijn huidige redactie zou de paragraaf derwijze kunnen worden uitgelegd dat de betrokkene, zodra hij de voorwaarden vervult om op persioen te worden gesteld, opnieuw in zijn volledig ambt moet worden hersteld indien hij geen pensioen heeft aangevraagd.

Tenslotte zou, naar aan de Raad van State is medegedeeld, de pensionering niet de enige reden zijn waarom aan het verlof een einde zou worden gemaakt. Dat zou ook het geval zijn als de betrokkene benoemd zou worden tot één van de betrekkingen die door artikel 1, § 4, buiten het toepassingsgebied van het ontworpen besluit worden gehouden.

Om die redenen wordt voorgesteld paragraaf 5 te schrappen en, op zijn minst in het verslag aan de Koning, te vermelden dat de overgang naar een van de betrekkingen die buiten het toepassingsgebied van het ontworpen besluit zijn gehouden, een afwijking zal zijn ten aanzien van het onherroepelijk karakter van het verlof (artikel 3, § 2, van het ontwerp).

Paragraaf 6 luidt als volgt :

"Tijdens zijn verlof mag het personeelslid geen winstgevende bedrijvigheid uitoefenen".

Deze in algemene bewoordingen gestelde bepaling voert een onverenigbaarheid in, die de Koning niet vermag te vestigen op grond van artikel 1, 4°, van de wet van 6 juli 1983.

Artikel 4.

In het eerste lid schrijve men :

"Het personeelslid dat krachtens dit besluit op verlof is gesteld, wordt ambtshalve ... (voorts zoals in het ontwerp)".

In het tweede lid moet worden gelezen :

"In afwijking van artikel 7 ... (voorts zoals in het ontwerp)".

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. Cl. ROUSSEAUX, premier auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

R. DEROY.

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. Cl. ROUSSEAUX, eerste auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

P. TAPIE.