CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE
LEGISLATION - WETGEVING
L
22-04-1983
Transmis à M.
Overgemaakt aan de H.

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 l'Education nationale, le 17 février 1983, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant définition de l'emploi de carrière dans les fonctions des membres du personnel de l'enseignement de l'Etat pour l'application, en matière de rétributions, des règles relatives au cumul de deux ou plusieurs fonctions considérées comme emplois de carrière", a donné le 21 mars 1983 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 17e februari 1983 door de Minister van Onderwijs verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "portant définition de l'emploi de carrière dans les fonctions des membres du personnel de l'enseignement de l'Etat pour l'application, en matière de rétributions, des règles relatives au cumul de deux ou plusieurs fonctions considérées comme emplois de carrière", heeft de 21e maart 1983 het volgende advies gegeven :

La loi du 6 mars 1925 relative à la rétribution des membres de l'ordre judiciaire, du conseil des mines, des députations permanentes des conseils provinciaux, du clergé catholique et du corps enseignant des écoles primaires et gardiennes, ainsi qu'aux cumuls, à la liquidation des pensions et au prélèvement des retenues au profit des institutions de prévoyance, dispose comme suit en son article 18, modifié par la loi du 30 juillet 1928 et par l'arrêté royal du 31 mai 1933 et l'arrêté royal n° 46 du 10 juin 1982 :

"Article 18.-

§ 1er. Au service de l'Etat, des provinces, des communes et des établissements charitables, il est interdit :

1° de recevoir de deux ou plusieurs de ces organismes, par suite de cumul, les allocations accessoires qui seraient attachées à la résidence ou à la composition de la famille.

Le cas échéant, la charge des indemnités de l'espèce n'est assumée que par celui des services qui paye le traitement principal le plus élevé;

2° (1) de cumuler en entier les traitements organiques de deux ou plusieurs fonctions considérées comme emplois de carrière.

En cas de cumul de pareilles fonctions, les traitements autres que le plus élevé sont réduits d'au moins 50 p.c. Le cas échéant, il est fait abstraction des traitements dont l'attribution est limitée à la moitié par l'article 4 de la loi du 24 avril 1900.

Toutefois, en ce qui concerne les situations acquises, les augmentations postérieures à l'entrée en vigueur de la présente loi sont seules réduites à concurrence de la moitié de leur montant respectif.

- - - - - - - - - - - - - .../...

(1) L'arrêté royal n° 46 du 10 juin 1982 modifié par l'arrêté royal n° 142 du 30 décembre 1982 (article 11, § 1er) a abrogé l'article 18, § 1er, 2°, de la loi du 6 mars 1925 en ce qui concerne les membres du personnel visés à l'article 1er de l'arrêté n° 46 (c'est-à-dire : les membres du personnel des administrations et autres services des ministères, et des organismes publics soumis à l'autorité, au pouvoir de contrôle ou de tutelle de l'Etat).

En cas de cumul d'une profession accessoire et d'un emploi de carrière, tous deux rétribués par l'Etat, la rémunération afférente à la profession accessoire est, à partir du 1er juin 1933, réduite de 50 p.c. si les temps normaux de travail sont simultanés. L'existence de cette dernière condition est, en cas de doute, constatée par le Ministre du département au budget duquel est porté le traitement dans l'emploi de carrière.

Si la profession accessoire n'est pas rétribuée par l'Etat, le traitement de l'Etat est réduit d'une somme égale à 50 p.c. de la rétribution accessoire dont le montant doit être déclaré par l'intéressé. Cette réduction du traitement ne réagit pas sur le calcul de la pension de retraite. Les retenues pour la Caisse des veuves et orphelins seront effectuées sur la base du traitement plein.

§ 2. Lorsque les époux non divorcés ni séparés judiciairement de corps occupent l'un et l'autre un emploi rémunéré par les organismes visés au paragraphe précédent, les allocations accessoires de résidence et de famille ne peuvent être payées qu'une fois et au taux le plus favorable, si la loi n'en a disposé autrement et sous réserve toutefois des situations acquises régulièrement".

L'arrêté en projet a pour objet de définir l'emploi de carrière, au sens de l'article 18, pour la fixation des rétributions des membres du personnel directeur et enseignant, du personnel auxiliaire d'éducation, du personnel paramédical des établissements d'enseignement gardien, primaire, spécial, moyen, technique, artistique et normal de l'Etat, des internats dépendant de ces établissements et des membres du service d'inspection chargé de la surveillance de ces établissements. Selon la définition qu'il en donne, les fonctions exercées dans les établissements d'enseignement de plein exercice et dans les cours de promotion sociale sont réputées emplois de carrière lorsqu'elles comportent au moins 60 pour cent du minimum des prestations de la fonction à prestations complètes.

.../...

Il ressort tant de la note explicative jointe au projet que d'une réponse du Ministre de l'Education nationale à une question parlementaire (1) que cette définition est conforme à une interprétation donnée de longue date de l'article 18 de la loi du 6 mars 1925 par l'administration des pensions, d'une part, et par la Cour des comptes, d'autre part.

Suivant les explications fournies au Conseil d'Etat, l'objet pratique du projet serait plus réduit que ne le laisserait supposer son libellé, les dispositions relatives à la limitation des cumuls qui ont été mises en vigueur depuis 1976 ayant ôté à la loi du 6 mars 1925 une grande partie de sa portée. Les seules personnes visées seraient les professeurs qui exercent en cumul des fonctions de directeur de cours de promotion sociale, fonctions pour lesquelles ils peuvent bénéficier d'une rémunération égale aux deux tiers de la rémunération attachée à l'emploi à temps plein, en vertu de l'arrêté royal du 7 décembre 1978 pris en exécution de l'article 77, § 2, de la loi du 24 décembre 1976 relative aux propositions budgétaires 1976-1977.

+

L'arrêté en projet n'est pas conforme à l'article 28, alinéa 1er, de la Constitution, aux termes duquel :

"L'interprétation des lois par voie d'autorité n'appartient qu'à la loi".

Certes, une part d'interprétation est inhérente à l'exécution des lois, dont le Roi est chargé par l'article 67 de la Constitution. De ce point de vue et indépendamment de son bien-fondé

.../...

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

(1) Question n° 29 de M. SCHILTZ du 4 février 1981, Chambre, Bulletin des questions et réponses, 28 février 1981, pp. 1868 et 1869.

l'interprétation dont participe l'application faite de l'article 18 de la loi du 6 mars 1925 par l'administration des pensions n'est pas critiquable. Il en va tout autrement de l'arrêté en projet, par lequel le Gouvernement prétend donner, par voie d'autorité, une interprétation authentique de la notion d'emploi de carrière, dans l'article 18 de la loi du 6 mars 1925.

+

Le Conseil d'Etat croit devoir observer au surplus que l'interprétation que le Gouvernement veut consacrer par l'arrêté en projet ne se concilie pas avec les travaux préparatoires de la loi du 6 mars 1925.

La question de la définition de l'emploi de carrière a été posée à la Chambre des Représentants, lors de la deuxième lecture du projet devenu la loi du 6 mars 1925. Le Ministre de l'Intérieur et de l'Hygiène a déclaré notamment ce qui suit (1) :

> "Il faut entendre par emploi de carrière un emploi qui, d'une manière normale, absorbe l'activité du fonctionnaire ou du préposé à un service public qui est revêtu de cet emploi. Lorsqu'une même personne est titulaire de deux emplois de l'espèce, il est tout à fait inadmissible que cette personne jouisse de la plénitude des deux traitements, car il est bien certain qu'elle ne peut pas consacrer à ces deux carrières ou à ces deux fonctions l'activité normale qu'y consacre une personne n'exerçant qu'un de ces emplois.
>
> ...
>
> L'emploi de carrière est donc celui qui exige, de la personne qui en est revêtue, des prestations telles qu'on peut dire qu'elles absorbent l'activité totale, normale, du fonctionnaire qui en est titulaire. Celui-ci trouve dans le traitement qui y est attaché, une rémunération qui lui permet de subvenir aux frais de sa vie et de celle des siens".

.../...

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

(1) Annales, Chambre, 25 février 1925, pp. 751 et 752.

A la suite de ces précisions, M. DESTREE a fait la déclaration suivante, qui n'a pas été contredite (1) :

"Les explications données par l'honorable ministre de l'intérieur sont très intéressantes et très satisfaisantes. Du moment où l'on considère l'emploi de carrière comme un emploi exigeant normalement l'activité totale d'un homme, nous pouvons être rassurés quant à la situation qui nous avait inquiétés lors du premier vote. En effet, nous nous étions demandés si, par exemple, tout le personnel de nos écoles industrielles allait être forcé de travailler au rabais. M. le ministre vient de nous dire qu'il n'en serait rien et qu'il ne peut pas être question de considérer un cours comprenant quelques heures par semaine comme constituant un emploi de carrière.

Nous le remercions de sa déclaration et nous espérons que, dans la pratique, son interprétation large empêchera toute difficulté".

Enfin, à une époque très proche du vote de la loi, l'article 18 a été commenté dans une circulaire ministérielle n° 700 du 21 avril 1925 du Ministre des Finances, M. THEUNIS, dans les termes suivants (2) :

"En ce qui concerne l'interdiction de cumuler en entier les traitements organiques de deux ou plusieurs emplois de carrière, je signale à l'attention la définition qui a été donnée des mots "emploi de carrière" au cours des discussions parlementaires. L'emploi de carrière est celui qui exige, de la personne qui en est revêtue, des prestations telles qu'on peut dire qu'elles absorbent l'activité totale, normale du fonctionnaire qui en est titulaire.

En cas de doute, il appartiendra à l'autorité qui fixe le traitement de décider du point de savoir s'il faut considérer un emploi comme emploi de carrière ou comme emploi accessoire".

Si le Gouvernement entendait faire prévaloir son point de vue en transformant son projet d'arrêté royal en projet de loi, ce dernier ne pourrait être que le projet d'une loi modificative, non d'une loi interprétative.

---

(1) Annales, Chambre, 25 février 1925, pp. 751 et 752.

(2) Bulletin du ministère de l'Intérieur et de l'Hygiène, 1925; partie II, p. 78.

De wet van 6 maart 1925 betreffende het bezoldigen van de leden van de rechterlijke orde, de mijnraad, de bestendige deputatiën van de provinciale raden, de katholieke geestelijkheid en het onderwijzend korps der lagere en bewaarscholen, alsmede de cumulatie, het uitkeren der pensioenen en het inhouden der kortingen ten bate van de voorzorgsinstellingen, bepaalt in artikel 18, gewijzigd bij de wet van 30 juli 1928 alsook bij het koninklijk besluit van 31 mei 1933 en bij het koninklijk besluit nr. 46 van 10 juni 1982 het volgende :

"Artikel 18.-

§ 1. In dienst van de Staat, van de provinciën, van de gemeenten en van de liefdadige instellingen is het verboden :

1° van twee of van verscheidene dezer instellingen, ten gevolge van cumulatie, de bijkomende toelagen te ontvangen in verband met de standplaats of met de samenstelling van het gezin.

Desgevallend, wordt de last van bewuste toelagen gedragen door de dienst die de hoogste hoofdwedde betaalt;

2° (1) de organieke wedden van twee of verscheidene als beroepsbetrekkingen beschouwde functiën geheel te cumuleren.

Bij cumulatie van dergelijke ambten worden de wedden, behoudens de hoogste, met ten minste 50 t.h. verminderd. Bij voorkomend geval wordt er geen rekening gehouden met de wedden welke bij toepassing van artikel 4 der wet van 24 april 1900 op de helft worden beperkt.

.../...

(1) Het koninklijk besluit nr. 46 van 10 juni 1982, gewijzigd bij het koninklijk besluit nr. 142 van 30 december 1982 (artikel 11, § 1) heeft artikel 18, § 1, 2°, van de wet van 6 maart 1925 opgeheven wat de in artikel 1 van het besluit nr. 46 bedoelde personeelsleden betreft (dit wil zeggen : de personeelsleden van de besturen en andere diensten van de ministeries en van de instellingen van openbaar nut, die onderworpen zijn aan het gezag, de controle of het toezicht van de Staat).

Wat evenwel de verworven toestanden betreft, worden alleen de verhogingen na het inwerkingtreden dezer wet, met de helft van hun onderscheidenlijk bedrag verminderd.

Bij cumulatie van een bijkomstig ambt en een loopbaan-betrekking beide bezoldigd door de Staat, wordt de vergoeding betreffende de bijkomstige betrekking, met ingang van 1 juni 1933, met 50 t.h. verminderd indien de normale arbeidstijd van beide betrekkingen samen valt. Het bestaan van deze laatste voorwaarde wordt, in twijfelachtige gevallen, vastgesteld door de Minister van het departement op welks begroting de wedde van de loopbaan-betrekking is uitgetrokken.

Wordt de bijhorige betrekking niet door de Staat bezoldigd, zo wordt de Staatswedde verminderd met een som gelijk aan 50 t.h. van de bijkomstige wedde waarvan het bedrag door de belanghebbende dient aangegeven. Deze vermindering van wedde blijft zonder invloed voor het berekenen van het rustpensioen. De afhoudingen voor de Kas van weduwen en wezen zullen gedaan worden op grondslag van de volle wedde.

§ 2. Wanneer de noch uit de echt, noch gerechtelijk van tafel en bed gescheiden echtgenoten beiden een betrekking bekleden, bezoldigd door de onder voorgaande paragraaf vermelde inrichtingen, mogen de bijkomende standplaats- en de gezinstoelagen slechts eenmaal betaald worden en op voet van het voordeligste bedrag, bijaldien daaromtrent bij de wet niets anders werd bepaald en mits voorbehoud echter van de regelmatig verworven toestanden".

Het ontwerp-besluit heeft tot doel de beroepsbetrekking, in de zin van artikel 18, te bepalen voor de vaststelling van de bezoldigingen van het bestuurs- en onderwijzend personeel, van het opvoedend hulppersoneel, van het paramedisch personeel der inrichtingen voor kleuter-, lager, buitengewoon, middelbaar, technisch, kunst- en normaalonderwijs van de Staat, alsmede der internaten

.../...

die van deze inrichtingen afhangen en van de leden van de inspectiedienst die belast is met het toezicht op deze inrichtingen. Volgens de definitie die het ontwerp-besluit van de beroepsbetrekking geeft, worden de ambten die in onderwijsinrichtingen met volledig leerplan en in de leergangen voor sociale promotie worden uitgeoefend als beroepsbetrekkingen beschouwd wanneer ze ten minste 60 pct. van de minimumprestaties voor het ambt met volledige prestaties omvatten.

Zowel uit de bij het ontwerp gevoegde toelichtende nota als uit een antwoord van de Minister van Nationale Opvoeding op een parlementaire vraag (1) blijkt dat die definitie overeenstemt met een uitlegging die sedert lang, enerzijds door het Bestuur der pensioenen en anderzijds door het Rekenhof, aan artikel 18 van de wet van 6 maart 1925 wordt gegeven.

Volgens de aan de Raad van State verstrekte inlichtingen zou het doel van het ontwerp in de praktijk beperkter zijn dan de formulering ervan laat vermoeden, nu de sedert 1976 van kracht zijnde bepalingen inzake cumulatiebeperking de wet van 6 maart 1925 veel van haar betekenis hebben ontnomen. De enigen die bedoeld worden zouden namelijk de leraren zijn die bij wijze van cumulatie het ambt van directeur van leergangen voor sociale promotie uitoefenen, voor welk ambt zij een vergoeding kunnen ontvangen die gelijk is aan twee derde van de vergoeding die krachtens het koninklijk besluit van 7 december 1978, genomen ter uitvoering

---

.../...

(1) Vraag nr. 29 van de heer SCHILTZ van 4 februari 1981, Kamer, Vragen en Antwoorden, 28 februari 1981, blz. 1868 en 1869.

van artikel 77, § 2, van de wet van 24 december 1976 betreffende de budgettaire voorstellen 1976-1977, verbonden is aan de voltijdse betrekking.

+

Het ontwerp-besluit is niet in overeenstemming met artikel 28, eerste lid, van de Grondwet, dat aldus luidt :

"Alleen de wet kan een authentieke uitlegging van de wetten geven".

Het is stellig zo dat er met de uitvoering van de wetten, waarmee de Koning krachtens artikel 67 van de Grondwet belast is, altijd een stuk interpretatie is gemoeid. Uit dat oogpunt, en afgezien van de gegrondheid ervan, is de uitlegging die besloten ligt in de wijze waarop het Bestuur der pensioenen artikel 18 van de wet van 6 maart 1925 toepast, niet af te keuren. Geheel anders staat het met het ontwerp-besluit. Hier wil de Regering immers op eigen gezag een authentieke uitlegging geven van het begrip beroepsbetrekking in artikel 18 van de wet van 6 maart 1925.

+

De Raad van State meent overigens te moeten opmerken dat de uitlegging die de Regering met het onderhavige ontwerp zoekt vast te leggen, onverenigbaar is met de parlementaire voorbereiding van de wet van 6 maart 1925.

.../...

De kwestie van de aan het begrip beroepsbetrekking te geven omschrijving is in de Kamer van Volksvertegenwoordigers aan de orde gekomen tijdens de tweede lezing van het ontwerp dat de wet van 6 maart 1925 is geworden. De Minister van Binnenlandse Zaken en van Volksgezondheid heeft toen onder meer het volgende verklaard (1) :

> "Il faut entendre par emploi de carrière un emploi qui, d'une manière normale, absorbe l'activité du fonctionnaire ou du préposé à un service public qui est revêtu de cet emploi. Lorsqu'une même personne est titulaire de deux emplois de l'espèce, il est tout à fait inadmissible que cette personne jouisse de la plénitude des deux traitements, car il est bien certain qu'elle ne peut pas consacrer à ces deux carrières ou à ces deux fonctions l'activité normale qu'y consacre une personne n'exerçant qu'un de ces emplois.
>
> ...
>
> L'emploi de carrière est donc celui qui exige, de la personne qui en est revêtue, des prestations telles qu'on peut dire qu'elles absorbent l'activité totale, normale, du fonctionnaire qui en est titulaire. Celui-ci trouve dans le traitement qui y est attaché, une rémunération qui lui permet de subvenir aux frais de sa vie et de celle des siens".

In aansluiting op die precisering heeft de heer DESTREE de volgende, niet tegengesproken verklaring afgelegd (1) :

> "Les explications données par l'honorable ministre de l'intérieur sont très intéressantes et très satisfaisantes. Du moment où l'on considère l'emploi de carrière comme un emploi exigeant normalement l'activité totale d'un homme, nous pouvons être rassurés quant à la situation qui nous avait inquiétés lors du premier vote. En effet, nous nous

---

.../...

(1) Handelingen, Kamer, 25 februari 1925, blz. 751 en 752.

étions demandés si, par exemple, tout le personnel de nos écoles industrielles allait être forcé de travailler au rabais. M. le ministre vient de nous dire qu'il n'en serait rien et qu'il ne peut pas être question de considérer un cours comprenant quelques heures par semaine comme constituant un emploi de carrière.

Nous le remercions de sa déclaration et nous espérons que, dans la pratique, son interprétation large empêchera toute difficulté".

Ten slotte is korte tijd vóór de goedkeuring van de wet in de ministeriële omzendbrief nr 700 van 21 april 1925 van de Minister van Financiën, de heer THEUNIS, de volgende commentaar geleverd op artikel 18 (1) :

"Wat het verbod betreft omtrent het cumuleren in zijn geheel van de grondwedde van twee of meer beroepsbezigheden, vestig ik de aandacht op de uitleg welke gegeven is aan het woord "beroepsambt" in de loop der parlementaire besprekingen. Het beroepsambt is dit, hetwelk van de persoon, die er mede bekleed is, zulkdanige bezigheden vereist, dat men mag zeggen dat het de gehele normale werkkracht in beslag neemt van de ambtenaar die er de titularis van is.

Wordt er getwijfeld, dan moet de overheid, die de wedde bepaalt, beslissen of een ambt dient beschouwd als beroeps- of als bijkomend ambt".

Mocht de Regering haar standpunt willen doorzetten met omwerking van haar ontwerp van koninklijk besluit tot een ontwerp van wet, dan zou dit laatste alleen een ontwerp van wijzigings-, niet van uitleggingswet kunnen zijn.

— — — — — — — — — —

---

(1) Bulletin van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en van Volksgezondheid, 1925, deel II, blz. 82.

La chambre était composée de

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

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

P. DE VISSCHER, assesseurs de la section de législation,

L. MATRAY, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : M. VAN GERREWEY, greffier assumé,
Mevrouw : toegevoegd 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. M. LEROY, auditeur.

De kamer was samengesteld uit

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. M. LEROY, auditeur.

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

M. VAN GERREWEY. P. TAPIE.