

BELGISCHE SENAAT**ZITTING 1986-1987**

25 NOVEMBER 1986

Ontwerp van wet tot bekrachtiging van de koninklijke besluiten vastgesteld ter uitvoering van artikel 1 van de wet van 27 maart 1986 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning (artikel 1, 13-5°, 13-6°)

VERSLAG

**NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
BINNENLANDSE AANGELEGENHEDEN
UITGEBRACHT
DOOR DE HEER J. VAN EETVELT**

Dit ontwerp van wet bevat een verzoek vanwege de Regering tot bekrachtiging van de koninklijke besluiten die zijn genomen ter uitvoering van de wet van 27 maart 1986 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning.

De koninklijke besluiten nrs. 440 en 445 (artikel 1 van het ontwerp), alsmede de koninklijke besluiten nrs. 419 en 442 (artikel 13, 5° en 6°) zijn naar de Commissie voor de Binnenlandse Aangelegenheden verwezen, die ze onderzocht op 25 november 1986.

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : de heren Paque, voorzitter; Adriaenssens, De Baere, De Kerpel, Doumont, Flagothier, J. Gillet, Lafosse, Langendries, Luyten, Mevr. Maes-Vanrobaeys, de heer Mouton, Mevr. Panneels-Van Baelen, de heren Peetermans, Pinoie, Toussaint, Vanlerberghe, Van Rompaey en J. Van Eetvelt, rapporteur.

2. Plaatsvervangers : de heren Antoine, Evers, Mevr. Tyberghien-Vandenbussche en de heer Willemsens.

3. Andere senatoren : de heren Lagasse en Trussart.

R. A 13711*Zie :***Gedr. St. van de Senaat :**

393 (1986-1987) N° 1 : Ontwerp van wet.

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1986-1987**

25 NOVEMBRE 1986

Projet de loi portant confirmation des arrêtés royaux pris en exécution de l'article 1^{er} de la loi du 27 mars 1986 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi (article 1^{er}, 13-5°, 13-6°)

RAPPORT

**FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE L'INTERIEUR
PAR M. J. VAN EETVELT**

Par le projet à l'examen, le Gouvernement sollicite la confirmation des arrêtés royaux pris en exécution de la loi du 27 mars 1986 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi.

Les arrêtés royaux n°s 440 et 445 (article 1^{er} du projet) ainsi que les arrêtés royaux n°s 419 et 442 (article 13, 5° et 6°) ont été renvoyés à la Commission de l'Intérieur, qui les a examinés au cours de sa réunion du 25 novembre 1986.

Ont participé aux travaux de la Commission :

1. Membres effectifs : MM. Paque, président; Adriaenssens, De Baere, De Kerpel, Doumont, Flagothier, J. Gillet, Lafosse, Langendries, Luyten Mme Maes-Vanrobaeys, M. Mouton, Mme Panneels-Van Baelen, MM. Peetermans, Pinoie, Toussaint, Vanlerberghe, Van Rompaey et J. Van Eetvelt, rapporteur.

2. Membres suppléants : MM. Antoine, Evers, Mme Tyberghien-Vandenbussche et M. Willemsens.

3. Autres sénateurs : MM. Lagasse et Trussart.

R. A 13711*Voit :***Document du Sénat :**

393 (1986-1987) N° 1 : Projet de loi.

ALGEMENE BESPREKING

De Minister van Binnenlandse Zaken is de mening toegedaan dat de ingediende amendementen onontvankelijk zijn. De Minister verklaart dat het amenderen van een bekrachtigingswet een tegenspraak bevat : de wetgevende Kamers kunnen inderdaad de betrokken bijzondere-machtenbesluiten slechts aanvaarden, d.w.z. bekrachtigen, of verwerpen.

In dit laatste geval wordt de Regering afgekeurd en dient ze hieruit de gevolgen te trekken.

De Minister wijst erop dat trouwens steeds een voorstel van de wet ertoe strekkende een bepaald bijzondere-machtenbesluit te wijzigen, kan ingediend worden : een dergelijk initiatief kan niet onontvankelijk verklaard worden.

De Minister zal zich uiteraard neerleggen bij de beslissing van de Commissie betreffende de onontvankelijkheid of de ontvankelijkheid van de ingediende amendementen.

Een lid wijst erop dat de Eerste Minister, in de Kamer van Volksvertegenwoordigers, geen antwoord gegeven heeft op de vraag of de bijzondere-machtenbesluiten, tijdens de bespreking van de bekrachtigingswet, al dan niet kunnen geamendeerd worden.

Meerdere leden verwijzen naar andere Senaatscommissies waar de onontvankelijkheid van de ingediende amendementen niet werd ingeroepen : over deze amendementen hebben, in aanwezigheid van de betrokken Ministers, stemmingen plaatsgevonden.

Een lid wijst erop dat de Eerste Minister eertijds verklaard heeft dat dit amenderingsrecht een verbetering inhoudt van de procedure in vergelijking met de vorige bijzondere-machtenwetten.

Een ander lid meent dat, mocht een bepaald bijzondere-machtenbesluit geamendeerd worden, dit juridisch, inzonderheid wat de retroactiviteit betreft, belangrijke problemen zal stellen.

Uiteindelijk heeft de Commissie de ingediende amendementen niet onontvankelijk verklaard.

ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING EN STEMMINGEN

Artikel 1, 1° (koninklijk besluit nr. 440)

Het koninklijk besluit nr. 440 van 11 augustus 1986 (*Belgisch Staatsblad* van 30 augustus 1986) wijzigt het artikel 11 van de herstelwet van 10 februari 1981 tot invoering van een solidariteitsbijdrage ten laste van de personen rechtstreeks of onrechtstreeks bezoldigd door de openbare sector door er de datum van 31 december 1987 in de plaats te stellen van 31 december 1986.

Daaruit volgt dat de solidariteitsbijdrage, van toepassing op de personen van de openbare sector, zal verlengd worden in 1987. De opbrengst van deze bijdrage zal, zoals de vorige jaren, worden aangewend voor de vermindering van de

DISCUSSION GENERALE

Le Ministre de l'Intérieur estime que les amendements déposés sont irrecevables. Il déclare que l'idée d'amender une loi de confirmation comporte une contradiction : en effet, les Chambres législatives ne peuvent qu'accepter, c'est-à-dire confirmer, ou rejeter les arrêtés de pouvoirs spéciaux.

Dans ce dernier cas, le Gouvernement est désapprouvé et il lui appartient d'en tirer les conséquences.

Le Ministre ajoute qu'il est d'ailleurs toujours possible de déposer une proposition de loi tendant à modifier tel ou tel arrêté de pouvoirs spéciaux et qu'une telle initiative ne peut être déclarée irrecevable.

Bien entendu, le Ministre se soumettra à la décision de la Commission quant à l'irrecevabilité ou la recevabilité des amendements déposés.

Un membre déclare qu'à la Chambre des Représentants, le Premier Ministre n'a pas répondu à la question de savoir si les arrêtés de pouvoirs spéciaux pourraient être amendés lors de la discussion de la loi de confirmation.

Plusieurs membres soulignent que l'irrecevabilité des amendements déposés n'a pas été invoquée dans d'autres Commissions du Sénat; des votes ont eu lieu sur ces amendements en présence des Ministres intéressés.

Un membre rappelle que le Premier Ministre a déclaré auparavant que ce droit d'amendement constituait une amélioration de la procédure par rapport aux lois de pouvoirs spéciaux antérieures.

Un autre membre est d'avis que si un arrêté de pouvoirs spéciaux déterminé devait être amendé, cela engendrerait des problèmes juridiques importants, notamment en ce qui concerne la rétroactivité.

Finalement, la Commission n'a pas déclaré irrecevables les amendements déposés.

DISCUSSION DES ARTICLES ET VOTES

Article 1^{er}, 1° (arrêté royal n° 440)

L'arrêté royal n° 440 du 11 août 1986 (*Moniteur belge* du 30 août 1986) modifie l'article 11 de la loi de redressement du 10 février 1981 instaurant une cotisation de solidarité à charge des personnes rémunérées directement ou indirectement par le secteur public, en y substituant la date du 31 décembre 1987 à celle du 31 décembre 1986.

Il en résulte que la cotisation de solidarité applicable aux agents du secteur public sera prolongée en 1987. Le produit de cette cotisation sera, comme les années antérieures, affecté à la diminution de l'intervention de l'Etat dans les dépenses

staatsstussenkomst in de werkloosheidsuitgaven en zal bijdragen tot de sanering van de openbare financiën in de zin van artikel 1 van de wet van 27 maart 1986 die aan de Koning bepaalde bijzondere machten toekent.

Een lid stelt voor artikel 1, 1°, te doen vervallen en verantwoordt dit als volgt :

« Het koninklijk besluit nr. 440 (Belgisch Staatsblad van 30 augustus 1986) verlengt de heffing van een solidariteitsbijdrage voor de personeelsleden van de openbare sektor tot 31 december 1987. Dit is de derde achtereenvolgende verlenging.

Bij vorige verlengingen (wet van 31 juli 1984 en 23 december 1985) werd telkens op een officiële en plechtige wijze verklaard dat het de laatste maal zou zijn. Deze verlenging is niet langer te verantwoorden.

De situatie in 1981 verschilde grondig van de huidige situatie met name wat betreft de bezoldigingsregeling en tewerkstellingsvoorwaarden in de overheidsdiensten. Zo werden de ambtenaren sinds 1981 niet alleen onderworpen aan de algemene loonmatiging maar werden er ook specifieke maatregelen genomen zoals bijvoorbeeld de feitelijke blokkering van vakantiegeld en eindejaarspremie. Daarenboven werden de sociale-zekerheidsbijdragen en de bijdragen voor het Fonds van overlevingspensioenen systematisch verhoogd. De solidariteitsbijdrage werd gaandeweg meer en meer beschouwd als een extra-loonmatiging die op een onrechtvaardige manier alleen het overheidspersoneel raakte.

De vastheid van betrekking was een van de redenen om in 1981 de solidariteitsbijdrage te verantwoorden. Het overheidspersoneel, door hun statuut beveiligd tegen werkloosheid, moest uit solidariteit met de werklozen bijdragen aan de financiering van de werkloosheidsuitkeringen. De notie « vastheid van betrekking » is momenteel zwaar uitgehold door :

— de precarisering van de tewerkstelling (de zgn. nepstatuten);

— de intentie van de Regering voortaan grotendeels contractuelen te werven.

De redenen die aan de basis van de solidariteitsbijdragen lagen zijn dus uitgehold. Niets rechtvaardigt nog langer de heffing van de solidariteitsbijdragen. Temeer daar de resultaten van het sociaal overleg van vrijdag 13 september in de privé-sectoren de mogelijkheid opent voor loonverhoging.

Door dit koninklijk besluit wordt de hele overheidssector afgesloten van deze mogelijkheid waardoor de afstand tussen overheidssector en privé-sector wat bezoldiging betreft nog groter wordt dan nu reeds het geval is. De aantrekkingskracht van de overheidssector als tewerkstellingsmogelijkheid en de motivatie van het overheidspersoneel worden door deze maatregel volledig ondermijnd. Het is dan ook niet meer dan billijk dat de overheid als werkgever zou

du chômage et contribuera donc à l'assainissement des finances publiques au sens de l'article 1^{er} de la loi du 27 mars 1986 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi.

Un membre propose de supprimer l'article 1^{er}, 1°, et justifie son amendement comme suit :

« L'arrêté royal n° 440 (Moniteur belge du 30 août 1986) proroge la perception d'une cotisation de solidarité pour les agents du secteur public jusqu'au 31 décembre 1987. Il s'agit de la troisième prorogation successive.

Lors des prorogations précédentes (lois des 31 juillet 1984 et 23 décembre 1985) il avait chaque fois été déclaré officiellement et solennellement que ce serait la dernière fois. Cette prorogation ne se justifie plus.

La situation de 1981 différait fondamentalement de la situation actuelle, notamment en ce qui concerne le régime pécuniaire et les conditions d'emploi dans les services publics. Ainsi, depuis 1981, les fonctionnaires ont non seulement été soumis à la modération salariale générale, mais, en outre, des mesures spécifiques ont été prises à leur égard telles que le blocage de fait du pécule de vacances et de la prime de fin d'année. En outre, les cotisations de sécurité sociale et les cotisations au Fonds des pensions de survie ont été systématiquement majorées. Petit à petit, on s'est mis de plus en plus à considérer la cotisation de solidarité comme une modération salariale supplémentaire qui frappait inéquitablement le seul personnel des services publics.

La sécurité d'emploi a été une des raisons invoquées pour justifier en 1981 la cotisation de solidarité. Les agents des services publics, préservés du chômage par leur statut, devaient contribuer par solidarité avec les chômeurs au financement des allocations de chômage. La notion de sécurité d'emploi est aujourd'hui gravement compromise par :

— la précarisation de l'emploi et

— l'intention du Gouvernement d'engager désormais essentiellement des contractuels.

Les raisons à la base des cotisations de solidarité se trouvent donc vidées de leur substance. Rien ne justifie plus la perception des cotisations de solidarité, d'autant plus que les résultats de la concertation sociale du vendredi 13 septembre ouvrent la possibilité d'augmentations salariales dans le secteur privé.

L'arrêté royal à l'examen interdit cette possibilité à l'ensemble du secteur public, ce qui élargit encore la distance qui sépare le secteur public du secteur privé sur le plan des rémunérations. L'attrait du secteur public comme possibilité d'emploi et la motivation de ses agents se trouvent complètement compromis par cette mesure. Il n'est donc qu'équitable que les pouvoirs publics renoncent en tant qu'employeur à cette nouvelle prorogation de la cotisation

afzien van deze nieuwe verlenging van de solidariteitsbijdrage, dit in de geest van het sociaal overleg en dit ten einde een meer gelijkwaardige situatie te doen ontstaan tussen overheidssector en privé-sektor. »

Een lid wijst erop dat de invoering van een solidariteitsbijdrage en inzonderheid de verlenging ervan, een pijnlijk probleem stelt.

Tot nu gebeurden de opeenvolgende verlengingen in het kader van een herstelwet of ter gelegenheid van de toekenning van voorlopige twaalfden. Gelet op de omstandigheden kon hiertegen niet veel ingebracht worden.

In het perspectief echter van de komende begrotingen en ter gelegenheid van het voorliggende bekrachtigingsverzoek, wenst het lid echter een aantal algemene bedenkingen in verband met de solidariteitsbijdrage alsmede, meer in het algemeen, in verband met de openbare sector, te maken.

De voorgaande en de huidige meerderheid hebben, gelet op de critische sociale, economische en budgettaire toestand, eertijds ingestemd met de invoering van deze solidariteitsbijdrage : het werd aanvaardbaar geacht beroep te doen op een categorie werknemers die niet op een dergelijke harde manier door de werkloosheid werden getroffen dan de anderen. In die geest werden trouwens ook de desbetreffende verlengingen gestemd en kan het lid akkoord gaan met een ul-tieme verlenging tot 31 december 1987.

Hij wenst er evenwel de aandacht op te vestigen dat de toestand dusdanig geëvolueerd is dat de omstandigheden en de argumenten die golden bij de invoering van de solidariteitsbijdrage, grondig gewijzigd zijn.

Het feit dat het overheidspersoneel geniet van eerder lage lonen en wedden, wordt steeds verantwoord omwille van enerzijds, de vastheid van betrekking, en van, anderzijds, het geprivilegieerd pensioenstelsel.

Het lid is de mening toegedaan dat er zich een grondige wijziging aan het voordoen is in de situatie en het financieel statuut van het overheidspersoneel : in vergelijking met het overheidspersoneel in de andere EG-landen, behoort het Belgische overheidspersoneel tot de laagste inkomenscategorie. Dit heeft tot gevolg dat de betere elementen, zelfs nadat zij geslaagd zijn in vergelijkende wervingsexamens, bedanken voor een betrekking in overheidsdienst; gelet op het aantrekkelijker inkomen voelen zij zich meer aangetrokken door de privé-sector.

De aantrekkingskracht van de privé-sector wordt verhoudingsgewijze alsmaar overweldigender. Hieromtrent is dringend bezinning nodig.

Het lid pleit er dan ook voor opdat de Regering dit aspekt, in het kader van het interprofessionele akkoord, niet uit het oog zou verliezen. Nog steeds onder de indruk zijnde van de bijzondere zware last die de werkloosheid betekent, en bereid tot verdere solidariteit, zal het lid de verlenging van de maatregel betreffende de solidariteitsbijdrage nog éénmaal stemmen.

de solidarité, dans l'esprit de la concertation sociale et afin de mieux harmoniser la situation entre le secteur public et le secteur privé. »

Un membre déclare que l'instauration d'une cotisation de solidarité et, singulièrement, sa prorogation posent un problème pénible.

Jusqu'ici, les prorogations successives sont intervenues dans le cadre d'une loi de redressement ou à l'occasion de l'octroi de douzièmes provisoires. Compte tenu des circonstances, on n'avait guère d'arguments à y opposer.

Toutefois, dans la perspective des prochains budgets et à l'occasion de la présente demande de confirmation, l'intervenant aimerait présenter un certain nombre de réflexions générales au sujet de la cotisation de solidarité, et, d'une manière plus globale, du secteur public.

La majorité précédente et la majorité actuelle, compte tenu du caractère critique de la situation sociale, économique et budgétaire ont, à l'époque, consenti à l'instauration de cette cotisation de solidarité : on jugeait acceptable de faire appel à une catégorie de travailleurs qui n'étaient pas frappés aussi durement que les autres par le chômage. C'est d'ailleurs dans ce même esprit que les prorogations ont été adoptées, et l'intervenant peut marquer son accord pour une ultime prorogation jusqu'au 31 décembre 1987.

Il tient cependant à attirer l'attention sur le fait que la situation a évolué au point que les circonstances et les arguments qui étaient valables au moment de l'introduction de la cotisation de solidarité, se trouvent aujourd'hui profondément modifiés.

Le niveau relativement moins élevé des salaires et des traitements des agents des services publics a toujours été justifié d'une part par la sécurité d'emploi et, d'autre part, par un système de pension privilégié.

L'intervenant estime qu'une modification profonde est en train de se produire dans la situation et le statut pécuniaire des agents des services publics : comparativement à leurs collègues des autres pays de la C.E.E., les agents des services publics belges font partie de la catégorie de revenus la plus basse. Il s'ensuit que les meilleurs éléments, même après s'être présentés avec succès à des concours de recrutement, déclinent un emploi dans les services publics; en raison des rémunérations plus attrayantes, ils se sentent davantage attirés par le secteur privé.

Cet attrait du secteur privé prend des proportions de plus en plus impressionnantes. C'est là une évolution qui mérite d'urgence réflexion.

L'intervenant plaide donc pour que le Gouvernement ne perde pas cet aspect de vue dans le cadre de l'accord interprofessionnel. Parce qu'il demeure sensible à la charge particulièrement lourde que le chômage représente et qu'il reste disposé à faire preuve de solidarité, l'intervenant votera encore, une dernière fois, la prorogation de la mesure relative à la cotisation de solidarité.

Omtrent de grondwettigheid van de maatregel, wenst het lid te weten of het grondwettelijk aanvaardbaar is dat een bepaalde vorm van belasting, namelijk de solidariteitsbijdrage, slechts een wel bepaald deel van de bevolking treft. Men dient trouwens vast te stellen dat tienduizenden andere burgers over evenveel of meer zekerheden en ambtsvastheid beschikken als de ambtenaren : deze werknemers zijn echter vrijgesteld van deze « solidariteitsbelasting ». Logischerwijze zou de solidariteitsbijdrage ook dienen gevorderd te worden van hen die beschikken over zekerheden, gelijkaardig of gelijkwaardig met deze waarover de werknemers van de openbare sector beschikken.

Een ander lid wijst erop dat de gesubsidieerde contractuelen niet beschikken over de vastheid van betrekking doch dat de solidariteitsbijdrage wel op hen van toepassing zou zijn. De vraag kan gesteld worden of het voor de gegadigden wel aangewezen is een arbeidscontract als gesubsidieerde contractuele te ondertekenen : in sommige gevallen zullen ze namelijk dubbel benadeeld worden, enerzijds doordat hen de weddeschalen van het Staatspersoneel opgelegd worden en anderzijds doordat zij, alhoewel ze niet beschikken over de vastheid van betrekking, een solidariteitsbijdrage moeten betalen.

De Minister van Binnenlandse Zaken is er zich terdege van bewust dat de privé-sector op dit ogenblik betere elementen uit de openbare sector wegtrekt. Deze toestand is niet houdbaar doch zal op termijn, bij het wegdeinen van de crisis, een oplossing vinden. Op dit ogenblik dienen echter tijdelijke maatregelen getroffen te worden om een tijdelijke crisis te kunnen oplossen.

De Minister is de mening toegedaan dat de invoering van een solidariteitsbijdrage grondwettelijk niet kan aangevochten worden : de bekrachtiging van het desbetreffend besluit door het Parlement heeft tot gevolg dat de grondwettigheid niet in vraag kan gesteld worden. Het Parlement beslist inderdaad nog steeds zelf over de grondwettigheid van de door haar gestemde wetten.

De Minister betwist dat het stelsel van de solidariteitsbijdrage van toepassing is op de gesubsidieerde contractuelen. In tegenstelling met de beweringen van een lid wordt hieromtrent in het ontwerp van de ministeriële omzendbrief van de Minister van Tewerkstelling en Arbeid geen melding gemaakt; wel wordt er gesteld dat de loonmatiging van toepassing is op de gesubsidieerde contractuelen.

Een senator betreurt dat de Raad van State onvoldoende tijd heeft gehad om de grondwettigheid van de bijzondere-machtenbesluiten na te gaan.

Hij wijst er tevens op dat, in tegenstelling met de voor enkele jaren bestaande rechtsleer, de grondwettigheid van een wet niet meer ontsnapt aan elke rechtscontrole : op dit ogenblik wordt inderdaad aanvaard dat de rechtbanken, in bepaalde gevallen, de grondwettigheid van een wet mogen nagaan.

Wat de overeenstemming betreft tussen, enerzijds, een wet of een koninklijk besluit en, anderzijds, de grondwet en/of

En ce qui concerne la constitutionnalité de la mesure, l'intervenant voudrait savoir si l'on peut admettre qu'un type déterminé d'impôt, à savoir la cotisation de solidarité, ne touche qu'une partie bien précise de la population. Force est d'ailleurs de constater que des dizaines de milliers d'autres citoyens jouissent de garanties aussi importantes, sinon davantage, que les fonctionnaires, et qu'il en va de même pour la sécurité d'emploi : ces salariés sont toutefois exemptés de l'« impôt de solidarité ». Logiquement la cotisation de solidarité devrait également être réclamée à ceux qui bénéficient de garanties semblables ou équivalentes à celles dont disposent les agents des services publics.

Un autre membre souligne que les contractuels subventionnés ne bénéficient pas de la stabilité d'emploi et que, néanmoins, la cotisation de solidarité leur serait imposée. Il est permis de se demander si les candidats en question ont intérêt à signer un contrat de travail de contractuel subventionné : dans certains cas, ils seront en effet doublement pénalisés, d'une part, parce qu'ils se verront appliquer les barèmes des agents de l'Etat et, d'autre part, parce qu'ils devront payer une cotisation de solidarité bien que ne bénéficiant pas de la stabilité d'emploi.

Le Ministre de l'Intérieur est conscient du fait qu'à l'heure actuelle le secteur privé soustrait certains des éléments les meilleurs au secteur public. Cette situation est intenable, mais elle trouvera une solution à terme lorsque la crise s'estompera. Pour l'instant, il faut toutefois prendre des mesures temporaires pour résoudre une crise passagère.

Le Ministre estime que l'instauration d'une cotisation de solidarité est inattaquable du point de vue constitutionnel : comme l'arrêté en question est ratifié par le Parlement sa constitutionnalité ne peut pas être mise en doute. C'est en effet toujours au Parlement qu'il appartient d'apprécier la constitutionnalité des lois qu'il vote.

Le Ministre conteste que le système de la cotisation de solidarité s'applique aux contractuels subventionnés. Contrairement à ce que prétend un membre, le projet de circulaire ministérielle du Ministre de l'Emploi et du Travail ne mentionne nullement qu'il en serait ainsi; elle indique toutefois que la modération salariale leur serait par contre applicable.

Un sénateur regrette que le Conseil d'Etat n'ait pas eu suffisamment de temps pour vérifier la constitutionnalité des arrêtés de pouvoirs spéciaux.

Il souligne aussi que, contrairement à ce que disait la doctrine en vigueur il y a quelques années, la question de la constitutionnalité d'une loi n'est plus une question qui échappe à tout contrôle juridique : à l'heure actuelle il est, en effet, admis que les tribunaux peuvent, dans certains cas, vérifier la constitutionnalité d'une loi.

Pour ce qui est de la concordance entre, d'une part, une loi ou un arrêté royal et, d'autre part, les dispositions consti-

de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dient erop gewezen dat hieromtrent steeds een beroep bij het Arbitragehof mogelijk is.

Artikel 1, 1°, wordt aangenomen met 11 tegen 9 stemmen.

Artikel 1, 2° (koninklijk besluit nr. 445)

Het koninklijk besluit nr. 445 van 20 augustus 1986 (*Belgisch Staatsblad* van 30 augustus 1986) wijzigt het koninklijk besluit nr. 46 van 10 juni 1982 betreffende de cumulaties van beroepsactiviteiten in sommige openbare diensten.

De wijziging heeft tot doel het akkoord van de Minister tot wiens bevoegdheid het Openbaar Ambt behoort, af te schaffen over de beslissingen van de Minister of van het bevoegd beheersorgaan dat (die) de toelating geeft aan de personeelsleden een activiteit in cumulatie te verrichten buiten de diensturen, activiteit die moet verenigbaar zijn met hun functies en het belang van de openbare dienst.

Daaruit volgt een administratieve vereenvoudiging evenals een kleinere budgettaire last, daar het besluit gerechtvaardigd is op basis van artikel 1 van de wet op de bijzondere machten.

Een lid dient volgend amendement in :

« Artikel 1 van het koninklijk besluit 445 tot wijziging van het koninklijk besluit 46 van 10 juni 1982 betreffende de cumulaties van beroepsactiviteiten in sommige openbare diensten vervangen als volgt :

« Artikel 1. — 1. Het 2° van artikel 3, § 1, van het koninklijk besluit nr. 46 van 10 juni 1982 gewijzigd bij het koninklijk besluit nr. 142 van 30 december 1982 wordt vervangen als volgt :

« 2° die uit hoofde van zijn functie gekoppeld is aan het ambt dat door het personeelslid wordt uitgeoefend. »

2. In artikel 3, § 2, van hetzelfde koninklijk besluit wordt het woord « cumulatiemachtiging » vervangen door de woorden « cumulatiemachtiging of- weigering. »

Dit amendement wordt verantwoord als volgt :

« Dit amendement wijzigt het koninklijk besluit nr. 46 van 10 juni 1982 in twee bepalingen.

De eerste wijziging strekt ertoe te bepalen dat in afwijking van het cumulatieverbod het personeelslid een opdracht kan uitoefenen uit hoofde van zijn functie.

In de huidige reglementaire bepaling ontstaat een dergelijk recht slechts indien hij door de bevoegde hiërarchische overheid ambtshalve wordt aangewezen. Deze aanwijzing wordt overgelaten aan het vrije goedvinden van die overheid en houdt dus gevaar in voor willekeur.

Het amendement herstelt de oorspronkelijke tekst en sluit deze willekeur uit.

tutionnelles et/ou la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, il y a lieu de souligner qu'un recours à la Cour d'arbitrage est toujours possible.

L'article 1^{er}, 1°, est adopté par 11 voix contre 9.

Article 1^{er}, 2° (arrêté royal n° 445)

L'arrêté royal n° 445 du 20 août 1986 (*Moniteur belge* du 30 août 1986) modifie l'arrêté royal n° 46 du 10 juin 1982 relatif aux cumuls d'activités professionnelles dans certains services publics.

La modification a pour but de supprimer l'accord du Ministre qui a la Fonction publique dans ses attributions sur les décisions du Ministre ou de l'organe de gestion compétent autorisant les agents à exercer une activité de cumul en dehors des heures de service, activité qui doit être compatible avec leurs fonctions et l'intérêt du service public.

Il en résulte une simplification administrative ainsi qu'une moindre charge budgétaire, l'arrêté étant justifié sur base de l'article 1^{er} de la loi de pouvoirs spéciaux.

Un membre dépose un amendement rédigé comme suit :

« Modifier comme suit l'article 1^{er} de l'arrêté royal n° 445 modifiant l'arrêté royal n° 46 du 10 juin 1982 relatif aux cumuls d'activités professionnelles dans certains services publics :

« Article 1^{er}. — 1. Le 2° de l'article 3, § 1^{er}, de l'arrêté royal n° 46 du 10 juin 1982, modifié par l'arrêté royal n° 142 du 30 décembre 1982, est modifié comme suit :

« 2° attaché, du fait de sa mission à la fonction exercée par le membre du personnel. »

2. A l'article 3, § 2, de l'arrêté royal n° 46 du 10 juin 1982, modifié par l'arrêté royal n° 142 du 30 décembre 1982, les mots « autorisation de cumuls » sont remplacés par les mots « autorisation ou refus du cumul. »

Cet amendement est justifié comme suit :

« Le présent amendement modifie deux dispositions de l'arrêté royal n° 46 du 10 juin 1982.

La première modification consiste à prévoir que le membre du personnel peut, par dérogation à l'interdiction du cumul, remplir une charge du chef de ses fonctions.

Dans le cadre de la disposition réglementaire actuelle, un tel droit ne lui est ouvert que s'il est désigné d'office par l'autorité hiérarchique compétente. Cette désignation est laissée au bon vouloir de cette autorité, ce qui comporte un risque d'arbitraire.

L'amendement rétablit le texte initial et exclut ce risque d'arbitraire.

De tweede wijziging strekt ertoe de voorlegging van de cumulatiemachtiging aan de Minister van Openbaar Ambt te behouden en zelfs uit te breiden tot de beslissingen tot weigering van de cumulatie-aanvraag. Inderdaad, het niet-toestaan door de hiërarchische overheid van een cumulatie heeft uit zichzelf rechtsgevolgen waartegen de ambtenaar nog slechts over het annulatieberoep bij de Raad van State beschikt en dat een lange tijd in beslag kan nemen.

Om willekeur te vermijden en om de principiële gelijke toepassing van deze regeling te waarborgen voor personeelsleden die zich in vergelijkbare toestanden bevinden, is het noodzakelijk een administratief toezicht te organiseren.

Beide wijzigingen hebben dus tot doel willekeur uit te schakelen en de rechtszekerheid van de ambtenaar te bevorderen.

Dit amendement houdt ook in dat artikel 7 van het koninklijk besluit nr. 46 van 10 juni 1982 behouden blijft. De gegevens die als gevolg van dit artikel aan de Minister van Openbaar Ambt moeten meegedeeld worden geven toch enig inzicht in de manier waarop de maatregel wordt toegepast en wat het uiteindelijk effect ervan is. Deze gegevens zijn toch onmisbaar om een doortastend beleid te kunnen voeren en ten dien einde genomen maatregelen eventueel te kunnen bijsturen.

Het schrappen van artikel 7 is een slechte vorm van de deregulering. »

In zijn antwoord op het amendement verwijst de Minister naar de regeringsverklaring op 29 november 1985 door de Eerste Minister voor het Parlement afgelegd waarin, in verband met het openbaar ambt, een vereenvoudiging van de administratieve reglementering en procedures in het vooruitzicht gesteld wordt.

De in het koninklijk besluit nr. 445 voorziene maatregelen sluiten hierbij aan en genieten trouwens de steun van de ambtenaren-generaal en de ministers : een deel van de procedure die als onnuttig wordt ervaren, wordt afgeschaft.

Het amendement wordt verworpen met 11 tegen 9 stemmen; het 2° van artikel 1 wordt aangenomen met 11 tegen 9 stemmen.

**

Artikel 1 wordt aangenomen met 11 tegen 9 stemmen.

**

Artikel 13, 5° (koninklijk besluit nr. 419)

Het koninklijk besluit nr. 419 van 16 juli 1986 (*Belgisch Staatsblad* van 30 juli 1986) gaat over tot de afstemming van de wetgeving en de reglementering betreffende de arbeidsongevallen en de beroepsziekten in de openbare sector op dezen van de privé-sector wat de vergoeding van de invaliditeiten beneden 10 pct. betreft.

La deuxième modification vise à maintenir la disposition qui prévoit que l'autorisation de cumul doit être soumise au Ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions et même à l'étendre aux décisions de refus de cumuls. En effet, le refus d'un cumul par l'autorité hiérarchique a par soi-même des conséquences juridiques contre lesquelles le fonctionnaire ne peut plus qu'introduire un recours en annulation devant le Conseil d'Etat, procédure qui peut prendre beaucoup de temps.

Pour exclure tout arbitraire et pour garantir en principe une application égale de cette procédure pour tous les membres du personnel se trouvant dans des situations comparables, il est nécessaire d'organiser un contrôle administratif.

Les deux modifications visent donc à exclure tout arbitraire et à garantir la sécurité juridique du fonctionnaire.

L'amendement implique aussi le maintien de l'article 7 de l'arrêté royal n° 46 du 10 juin 1982. Les éléments qui doivent être communiqués, en application de cet article, au Ministre de la Fonction publique donnent malgré tout une certaine idée de la manière dont la mesure est appliquée et de l'effet qu'il a en fin de compte. Ces éléments sont de toute façon indispensables si l'on veut mener une politique dynamique et si l'on veut éventuellement pouvoir adapter les mesures prises dans cette optique.

La suppression de l'article 7 consitue une mauvaise forme de déréglementation. »

En réponse à l'amendement, le Ministre se réfère à la déclaration gouvernementale du 29 novembre 1985 faite par le Premier Ministre devant le Parlement et qui annonce, en ce qui concerne la fonction publique, une simplification de la réglementation et des procédures administratives.

Les mesures prévues par l'arrêté royal n° 445 se situent dans le prolongement de cette déclaration et elles sont d'ailleurs défendues par les fonctionnaires généraux et les ministres : une partie de la procédure considérée comme inutile est supprimée.

L'amendement est rejeté par 11 voix contre 9; le 2° de l'article 1^{er} est adopté par 11 voix contre 9.

**

L'article 1^{er} est adopté par 11 voix contre 9.

**

Article 13, 5° (arrêté royal n° 419)

L'arrêté royal n° 419 du 16 juillet 1986 (*Moniteur belge* du 30 juillet 1986) procède à un alignement de la législation et de la réglementation relatives aux accidents du travail et aux maladies professionnelles du secteur public sur celles du secteur privé en ce qui concerne l'indemnisation des invalidités inférieures à 10 p.c.

Worden aldus voorzien :

- de vermindering van de rente met een vierde of met de helft;
- de opheffing van de mogelijkheid tot omzetting van de rente in kapitaal;
- de jaarlijkse betaling van de renten.

Overigens wordt de omzetting van de renten in kapitaal in geval van invaliditeiten van 10 pct. en meer alleen voorbehouden voor de getroffen en de overlevende echtgenoten.

Een lid stelt voor het 5° van artikel 13 te doen vervallen; hij verantwoordt dit als volgt :

« Het koninklijk besluit 419 tot wijziging van de wetgeving en de reglementering betreffende de arbeidsongevallen, de ongevallen op de weg naar en van het werk en de beroepsziekten in de overheidssector is een duidelijke stap achteruit m.b.t. het sociaal statuut van de personeelsleden in de overheidssector. Er weze aan herinnerd dat in ruil voor een lagere bezoldiging aan de ambtenaren een aantal voordelen werden toegekend m.b.t. pensioenregeling en sociaal statuut. Niettegenstaande de herhaalde aanslagen op de bezoldigingsregeling en de uitholling van het pensioenstatuut gaat de regering verder op deze weg van sociale afbraak m.b.t. het statuut van de ambtenaar. »

Artikel 13, 5°, wordt aangenomen met 11 tegen 9 stemmen.

Artikel 13, 6° (koninklijk besluit nr. 442)

Wat de aanneembaarheid van de periodes van loopbaanonderbreking of van vermindering van de arbeidsprestaties die recht geven op een vergoeding voor de berekening van het pensioen betreft, voorziet het koninklijk besluit nr. 442 van 14 augustus 1986 (*Belgisch Staatsblad* van 30 augustus 1986) in een verplichte bijdragebetaling vanaf de 13de maand onderbreking of vermindering. Deze bijdragebetaling is nochtans niet vereist voor het tweede en het derde jaar wanneer het personeelslid een kind van minder dan 6 jaar ten laste heeft.

Dit besluit voorziet eveneens in een beperking van de periodes van niet-bezoldigde afwezigheid die voor de berekening van het pensioen in aanmerking worden genomen.

Een lid stelt voor het 6° van artikel 13 te doen vervallen en verantwoordt dit als volgt :

« Het koninklijk besluit 442 van 14 augustus 1986 strekt ertoe de perioden van loopbaanonderbreking of van vermindering van de arbeidsprestaties voor het recht op rustpensioen en de berekening ervan slechts in aanmerking te nemen voor de eerste 12 maanden. Voor de volgende 48 maanden worden de perioden slechts in aanmerking genomen indien het personeelslid een persoonlijke bijdrage van 7,5 pct. stort, vastgesteld op de wedde die hij normaal had genoten.

Sont ainsi prévues :

- la réduction d'un quart ou de la moitié de la rente;
- la suppression de la possibilité de conversion de la rente en capital;
- le paiement annuel des rentes.

Par ailleurs, la conversion des rentes en capital afférentes à des invalidités de 10 p.c. et plus est réservée aux seuls victimes et conjoints survivants.

Un membre propose de supprimer le 5° de l'article 13. Il justifie son amendement comme suit :

« L'arrêté royal n° 419 modifiant la législation et la réglementation relatives aux accidents du travail, aux accidents survenus sur le chemin du travail et aux maladies professionnelles dans le secteur public constitue un pas en arrière manifeste en ce qui concerne le statut social des membres du personnel du secteur public. Il faut rappeler qu'en échange d'une moindre rémunération, un certain nombre d'avantages ont été accordés en matière de régime des pensions et de statut social des fonctionnaires. En dépit des atteintes répétées au statut pécuniaire et de l'érosion du statut des pensions, le Gouvernement poursuit sur la voie du démantèlement social du statut des fonctionnaires. »

L'article 13, 5°, est adopté par 11 voix contre 9.

Article 13, 6° (arrêté royal n° 442)

En ce qui concerne l'admissibilité pour le calcul de la pension des périodes d'interruption ou de réduction de carrière donnant lieu à l'octroi d'une allocation, l'arrêté royal n° 442 du 14 août 1986 (*Moniteur belge* du 30 août 1986) prévoit l'obligation de cotisations à partir du 13° mois d'interruption ou de réduction. Cette cotisation n'est toutefois pas requise la deuxième et la troisième année lorsque l'agent a la charge d'un enfant de moins de 6 ans.

Cet arrêté prévoit également la limitation des périodes d'absence non rémunérées pouvant être prises en considération lors du calcul de la pension.

Un membre propose de supprimer le 6° de l'article 13, en donnant la justification suivante :

« L'arrêté royal n° 442 du 14 août 1986 vise à ne faire prendre en considération, pour le droit à une pension de retraite et pour son calcul, que les douze premiers mois des périodes d'interruption de carrière ou de diminution des prestations de travail. Pour les 48 mois suivants, il n'est tenu compte de ces périodes que si le membre du personnel verse une cotisation personnelle de 7,5 p.c. du traitement dont il aurait bénéficié normalement.

Bovendien treedt dit systeem in werking met terugwerkende kracht, vanaf 1 januari 1982. Dit betekent dat personeelsleden die sindsdien meer dan 1 jaar hun arbeidsprestatie hebben onderbroken door gebruik te maken van de mogelijkheden die het statuut hen bood en die er dikwijls toe aangehouden werden, ofwel hun pensioenrechten verminderd zien ofwel moeten betalen.

Deze maatregel is onaanvaardbaar en onrechtvaardig :

— De loopbaanonderbreking als maatregel om ruimte te creëren op de arbeidsmarkt wordt volledig uitgehold. De mogelijkheid verliest zijn aantrekkingskracht. Van de minimale vergoeding die de loopbaanonderbreker krijgt, gaat nu een niet-onaanzienlijk bedrag af aan pensioenbijdrage.

— De terugwerkende kracht is onrechtvaardig. Verschillende personeelsleden zouden van deze mogelijkheden geen gebruik gemaakt hebben indien zij zouden geweten hebben dat aan hen een bijdrage zou gevraagd worden. »

In bijkomende orde dient hetzelfde lid volgend amendement in :

« In artikel 3, § 1, van het koninklijk besluit nr. 442 de woorden « 1 juli 1982 » te vervangen door de woorden « 1 september 1986 ».

Dit amendement wordt verantwoord als volgt :

« De voorgestelde regeling kan slechts in werking treden de dag dat het koninklijk besluit in werking treedt en dit zonder terugwerkende kracht. De personeelsleden die in het verleden beslissingen genomen hebben i.v.m. loopbaanonderbreking of verminderde prestaties en die in de onwetendheid verkeerden kunnen hiervoor niet gestraft worden. »

De Staatssecretaris voor Pensioenen wijst erop dat de periodes van loopbaanonderbreking en van bepaalde verloven of verminderingen van arbeidsprestaties, statutair gelijkgesteld worden met dienstactiviteit. Ze worden diensgevolge aanneembaar verklaard voor het recht en voor de berekening van het rustpensioen. Het cumuleren van deze administratieve standen zou, in het meest extreme geval, tot gevolg kunnen hebben dat een personeelslid het recht op zijn rustpensioen verkrijgt zonder dat hij praktisch effectief tewerkgesteld is geweest. Het koninklijk besluit nr. 442 heeft dan ook tot doel de hogergenoemde periodes, wat het recht op rustpensioen betreft, te beperken tot maximum vijf jaar.

Het koninklijk besluit voorziet ook in een storting van een persoonlijke bijdrage van 7,5 pct. met uitzondering, enerzijds, van het eerste jaar voor alle personeelsleden en, anderzijds, van het tweede en het derde jaar voor de personeelsleden die een kind van minder dan 6 jaar ten laste hebben.

De Staatssecretaris wijst erop dat om de pensioenlasten te dekken in feite een bijdrage van 22 pct. zou dienen gevorderd te worden. Hij besluit dan ook dat het koninklijk besluit al bij al een gunstig systeem voorziet.

En outre, ce système entre en vigueur avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 1982, ce qui signifie que les membres du personnel qui ont interrompu leurs prestations de travail pendant plus d'un an depuis lors en recourant aux possibilités que le statut leur offrait, et que l'on a souvent encouragés dans ce sens, soit voient se réduire leurs droits à la pension, soit sont tenus de cotiser.

Cette mesure est inacceptable et injuste :

— L'interruption de carrière en tant que mesure visant à élargir le marché du travail est entièrement vidée de sa substance. Cette possibilité perd son attrait. Une partie non négligeable de l'indemnité minimale que reçoit le membre du personnel qui interrompt sa carrière est dorénavant affectée à une cotisation de pension.

— L'effet rétroactif est inéquitable. Plusieurs membres du personnel n'auraient pas fait usage de cette possibilité s'ils avaient su qu'une cotisation leur serait demandée. »

Subsidiairement, le même membre dépose l'amendement suivant :

« A l'article 3, § 1^{er}, de l'arrêté royal n° 442, remplacer les mots « 1^{er} juillet 1982 » par les mots « 1^{er} septembre 1986. »

Cet amendement est justifié comme suit :

« La réglementation proposée ne peut entrer en vigueur que le jour de l'entrée en vigueur de l'arrêté royal, et ce sans effet rétroactif. Les membres du personnel qui ont pris, dans le passé, des décisions relatives à une interruption de carrière ou à des prestations réduites et qui n'étaient pas au courant ne peuvent en être pénalisés. »

Le Secrétaire d'Etat aux Pensions souligne que les périodes d'interruption de carrière et de certains congés ou diminutions de prestations sont assimilées statutairement à l'activité de service. En conséquence, elles sont déclarées admissibles pour le droit à la pension de retraite et pour le calcul de celle-ci. A l'extrême, le cumul de ces positions administratives pourrait entraîner cette conséquence qu'un membre du personnel acquière le droit à sa pension de retraite presque sans avoir effectivement travaillé. Dès lors, l'arrêté royal n° 442 a pour objectif de limiter à un maximum de cinq ans les périodes susvisées en ce qui concerne le droit à une pension de retraite.

L'arrêté royal prévoit également le versement d'une cotisation personnelle de 7,5 p.c., à l'exception, d'une part, de la première année pour tous les membres du personnel et, d'autre part, de la deuxième et de la troisième année pour les membres du personnel qui ont un enfant de moins de 6 ans à leur charge.

Le Secrétaire d'Etat signale que, pour couvrir les charges des pensions, il faudrait en fait exiger une cotisation de 22 p.c. Aussi conclut-il que, tout bien considéré, l'arrêté royal prévoit un système favorable.

Wat de retroactiviteit betreft, verklaart de Staatssecretaris dat deze verschillende soorten afwezigheid nog slechts in aanmerking genomen worden binnen de grenzen van 5 al dan niet opeenvolgende jaarlijkse schijven die ten vroegste op 1 juli 1982 beginnen. Er wordt dus niets gewijzigd aan de aanneembaarheid van de afwezigheden die deze datum voorafgaan. Er moet evenwel opgemerkt worden dat voor de toepassing van deze beperking de afwezigheidsperiode die zich zowel vóór als na 1 juli 1982 zou situeren, zo zal gesplitst worden dat het gedeelte volgend op deze datum het begin van de eerste jaarlijkse schijf zal vormen.

Het amendement wordt verworpen met 11 tegen 8 stemmen, bij 1 onthouding.

Artikel 13, 6°, wordt aangenomen met 11 tegen 8 stemmen, bij 1 onthouding.

**

Dit verslag is goedgekeurd bij eenparigheid van de 20 aanwezige leden.

De Rapporteur,
J. VAN EETVELT.

De Voorzitter,
G. PAQUE.

En ce qui concerne la rétroactivité, il déclare que ces différentes formes d'absence ne seront plus prises en considération que dans les limites de 5 tranches annuelles, consécutives ou non, débutant au plus tôt le 1^{er} juillet 1982. Rien n'est donc changé à l'admissibilité des absences antérieures à cette date. Il faut toutefois remarquer que pour l'application de cette limitation, la période d'absence qui se situerait de part et d'autre du 1^{er} juillet 1982 sera scindée de manière telle que la partie postérieure à cette date constituera le début de la première tranche annuelle.

L'amendement est rejeté par 11 voix contre 8 et 1 abstention.

L'article 13, 6°, est adopté par 11 voix contre 8 et 1 abstention.

**

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 20 membres présents.

Le Rapporteur,
J. VAN EETVELT.

Le Président,
G. PAQUE.